

Anna Seligson

Sosiaaliala ja sukupuoli

Sosiaalialan kehittämishankkeen sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen

ISSN 1236-2115
ISBN 978-952-00-2508-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2509-0 (PDF)

Yliopistopaino
Helsinki 2008

Tiivistelmä

Anna Seligson. Sosiaaliala ja sukupuoli. Sosiaalialan kehittämishankkeen sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen. Helsinki, 2008. 72 s. (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä, ISSN 1236-2115; 2007:70)
ISBN 978-952-00-2508-3 (nid.), ISBN 978-952-00-2509-0 (PDF)

Tämä selvitys tarkastelee Sosiaalialan kehittämishanketta sukupuolinäkökulmasta. Kehittämishanke on ollut käynnissä vuosina 2003–2007 ja sen tarkoituksena on ollut varmistaa sosiaalipalvelujen saatavuus ja parantaa palvelujen laatua kautta maan. Tavoitteiden saavuttamiseksi on mm. uudistettu lainsäädäntöä sekä lisätty kuntien välistä yhteistyötä.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen kuuluu tasa-arvolain mukaisesti jokaisen viranomaisen velvollisuuksiin. Valtavirtaistamisella tarkoitetaan sitä, että kaikkia ihmisiin kohdistuvia toimenpiteitä ja päätöksiä arvioidaan sekä naisten että miesten kannalta.

Selvityksessä on tutkittu kolmea kokonaisuutta: lasten ja perheiden hyvinvointia, ikäihmisten palveluja sekä henkilöstön osaamista ja saatavuutta edistäviä osahankkeita. Hankkeista löytyi useita sukupuolten kannalta merkittäviä kysymyksiä, kuten yksinhuoltajien taloudellinen tilanne, isyyden huomioiminen, perhevapaiden käyttö, vanhusten palvelut sekä henkilöstön naisvaltaisuus.

Tutkituissa Sosiaalialan kehittämishankkeen kokonaisuuksissa sukupuolen merkitystä oli pohdittu vain muutamassa osahankkeessa. Isien osallistumista ja isyyden huomioimista oli pyritty kehittämään niin perhevapaiden kuin neuvolatyönkin osalta. Sukupuolen merkitys oli myös noussut esiin joissain lastensuojelullisissa kysymyksissä. Ikäihmisiä ja henkilöstöä koskevista osahankkeista sukupuolinäkökulma puuttui, mutta hankevastaavat tunnustivat osahankkeista löytyvän monia sukupuolinäkökulmasta tärkeitä kysymyksiä.

Yleisesti ottaen toimijat tunnistivat sukupuolen merkityksen omilla vastuualueillaan, mutta sukupuolinäkökulmaa ei tästä huolimatta hankkeiden toteutuksesta löytynyt. Sukupuolen ajateltiin usein sisältyvän jo itse asiasisältöön eikä sen esille tuomista pidetty välttämättömänä. Valtavirtaistaminen myös nähtiin uhkana, joka voi syödä voimavaroja muulta substanssityöltä. Olisi kuitenkin tärkeätä, että sukupuolinäkökulma kulkisi mukana hankkeen toteutuksessa alusta aina loppuun saakka.

Tulosten pohjalta selvityksessä pohditaan myös sitä, millä tavoin sukupuolinäkökulma olisi mahdollista valtavirtaistaa osaksi tulevaisuuden hanketyötä. Valtavirtaistamisen onnistumiseksi sukupuolinäkökulman tulisi sisältyä jo hankkeen asettamisasiakirjoihin. Tätä kautta sukupuolinäkökulmasta tulisi osa toimeenpanosuunnitelmaa, hankkeen seuranta ja arviointia. Selvityksessä ehdotetaan myös koulutusta, tasa-arvoyhdyshenkilöiden nimeämistä sekä yhteistyön lisäämistä valtavirtaistamisen edistämiseksi sosiaali- ja terveysministeriön hanke-työssä. Tulevaisuuden haasteena on sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen osaksi substanssityötä.

Asiasanat: sosiaaliala, sosiaalipalvelut, sukupuoli, tasa-arvo

Sammandrag

Anna Seligson. Det sociala området och kön. Integrering av ett könsperspektiv inom utvecklingsprojektet för det sociala området. Helsingfors, 2008. 72 s. (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter, ISSN 1236-2115; 2007:70)
ISBN 978-952-00-2508-3 (inh.), ISBN 978-952-00-2509-0 (PDF)

Denna utredning undersöker Utvecklingsprojektet för det sociala området ur ett könsperspektiv. Utvecklingsprojektet har pågått under åren 2003–2007 och syftet har varit att trygga tillgången till socialservice samt förbättra tjänsternas kvalitet i hela landet. För att nå målen har man bl.a. reviderat lagstiftningen och ökat samarbete mellan kommunerna.

Integrering av ett könsperspektiv hör enligt jämställdhetslagen till varje myndighets skyldigheter. Med integrering avses att alla åtgärder och beslut som gäller människor utvärderas ur både kvinnors och mäns synvinkel.

Utredningen har undersökt tre helheter: barns och familjers välfärd, äldreomsorg samt delprojekt som främjar personalens kunskaper och tillgången till personal. I projekten fanns flera ur könsperspektiv viktiga frågor såsom ekonomisk situation för ensamförsörjare, beaktande av faderskapet, användning av familjeledigheter, tjänster för äldre och kvinnlig dominans bland personalen.

I de granskade helheterna inom utvecklingsprojektet för det sociala området hade man endast i ett par delprojekt funderat över könets betydelse. Man hade gjort försök att utveckla faders delaktighet och beaktande av faderskapet i fråga om både familjeledigheter och arbete på rådgivningsbyrån. Könets betydelse hade också kommit fram i vissa frågor om barnskydd. Delprojekt om äldre personer och personal saknade ett könsperspektiv, men projektansvariga erkände att det i delprojekten fanns flera ur ett könsperspektiv viktiga frågor.

Generellt identifierade aktörerna könets betydelse inom sina egna ansvarsområden, men trots detta fanns inte könsperspektivet med i genomförandet av projekten. Könet ansågs oftast redan ingå i själva sakinnehållet och det sågs inte nödvändigt att föra fram detta perspektiv. Integrering betraktades också som ett hot som kunde ta i anspråk resurser från övrigt substansarbete. Det vore dock viktigt att könsperspektivet skulle vara med från början till slut i genomförandet av projektet.

Utgående från resultaten begrundas det i utredningen även hur det skulle vara möjligt att integrera könsperspektivet som en del av framtida projektarbete. För att integreringen ska lyckas borde könsperspektivet ingå redan i projektets tillsättningshandlingar. Därigenom skulle könsperspektivet bli en del av verkställighetsplanen samt uppföljning och utvärdering av planen. Utredningen föreslår utbildning, kontaktpersoner för jämställdhet och ökat samarbete för att främja integreringen i social- och hälsovårdsministeriets projektarbete. Den framtida utmaningen består i att integrera ett könsperspektiv som en del av substansarbetet.

Nyckelord: jämställdhet, kön, det sociala området, socialservice

Summary

Anna Seligson. Social services and gender. A study of gender mainstreaming in the Development Project for Social Services. Helsinki, 2008. 72pp. (Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, Finland, ISSN 1236-2115; 2007:70)
ISBN 978-952-00-2508-3 (pb), ISBN 978-952-00-2509-0 (PDF)

The study reviews the Development Project for Social Services from a gender perspective. The Development Project has been carried out in 2003–2007 with the aim of ensuring the availability of social services and improving the quality of services throughout the country. To achieve its objectives for instance the relevant legislation has been revised and inter-municipal cooperation has been increased.

Gender mainstreaming is under the Act on Equality between Women and Men a duty of all public authorities. Mainstreaming means that all measures and decisions aimed at people are assessed from the point of view of both women and men.

The study examines three kinds of sub-projects: those promoting the wellbeing of children and families, services for older people, and staff skills and availability. From the gender perspective there are several significant themes in the projects, such as the economic position of single parents, consideration of fatherhood, use of family leaves, services for older people, and female-dominated staff.

The impact of gender had only been pondered in a few sub-projects within the areas covered by the Development Project for Social Services. One aim was to develop the fathers' participation and consideration of fatherhood in regard to both family leaves and the services of the child health clinics and child guidance and family counselling clinics. The significance of gender had also been taken up in the context of some issues related to child welfare. A gender perspective lacked in the sub-projects regarding older people and personnel, but those responsible for the projects admitted that there were many issues that are important from the gender perspective.

Generally speaking the actors identified the significance of gender in their own areas of responsibility, but despite that no gender perspective could be found in the implementation of the projects. Gender was often thought to be included in the content itself, and it was not considered to be necessary to highlight it separately. Mainstreaming was also seen as a threat that can eat up resources from other vital work. It would however be important that the gender perspective runs through the implementation of each project, from the start to the end.

Based on the outcomes it is also discussed in the study how the gender perspective could be mainstreamed into the future project work. In order to be successful gender mainstreaming should already be incorporated in the documents of establishing a project. In this way the gender perspective would become a part of the implementation plan, monitoring and assessment of the project. It is further proposed that education and training, appointment of gender equality contact persons and cooperation should be increased with a view to promoting gender mainstreaming in the projects of the Ministry of Social Affairs and Health. A future challenge is to mainstream the gender perspective into the actual work of the projects.

Key words: gender, gender equality, social services

Sisällys

| | |
|--|-----------|
| Tiivistelmä..... | 3 |
| Sammandrag..... | 5 |
| Summary | 7 |
| Sisällys | 9 |
| Johdanto..... | 11 |
| Selvityksen sisältö ja toteutus | 11 |
| Miksi sukupuolella on merkitystä sosiaaalialalla? | 11 |
| 1 Sosiaalialan kehittämishanke | 13 |
| 1.1 Hankkeen taustaa | 13 |
| 1.2 Hankkeen organisointi | 13 |
| 1.3 Hankkeen toteutus | 15 |
| 2 Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen..... | 17 |
| 2.1 Kansallinen tasa-arvopolitiikka..... | 17 |
| 2.2 Mitä on sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen? | 18 |
| 2.3 Valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa | 19 |
| 2.4 Sukupuolivaikutusten arviointi | 20 |
| 2.5 Valtavirtaistamisen aikaansaannoksia 2004–2007..... | 21 |
| 2.6 Esimerkkejä tasa-arvon valtavirtaistamisesta valtionhallinnossa | 21 |
| 2.6.1 Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman valtavirtaistamisselvitys | 22 |
| 2.6.2 Alkoholipolitiikan valtavirtaistamisselvitys..... | 23 |
| 3 Sukupuolinäkökulma Sosiaalialan kehittämishankkeeseen | 25 |
| 3.1 Lasten ja perheiden palvelut | 25 |
| 3.1.1 Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen | 26 |
| 3.1.2 Lastensuojelun kehittämisohjelma | 32 |
| 3.1.3 Isien ja isyyden tukeminen äitiys- ja lastenneuvoloissa | 37 |
| 3.1.4 PERHE-hanke | 38 |
| 3.1.5 Varhainen puuttuminen | 39 |
| 3.1.6 Varhaiskasvatuksen kehittäminen | 40 |
| Yhteenveto | 42 |
| 3.2 Ikäihmisten palvelut | 42 |
| 3.2.1 Sukupuoli ja ikäihmisten sosiaalipalvelut | 43 |
| 3.2.2 Ikäihmisten palveluiden kehittäminen Sosiaalialan kehittämishankkeessa ... | 44 |
| 3.2.3 Sukupuolinäkökulman haasteet ikäihmisten palvelujen kehittämisessä | 47 |
| Yhteenveto | 48 |
| 3.3 Henkilöstön saanti, osaaminen ja työolot | 49 |
| 3.3.1 Sosiaalialan henkilöstö ja sukupuoli | 49 |

| | |
|---|-----------|
| 3.3.2 Sukupuolinäkökulma henkilöstöhankkeeseen..... | 50 |
| Yhteenveto | 52 |
| 3.4 Päätelmät ja ehdotukset..... | 53 |
| 4 Sukupuolinäkökulma hanketyöhön | 55 |
| 4.1 Aiempia ehdotuksia hankkeiden valtavirtaistamiseksi | 55 |
| 4.2 Valtavirtaistamisen onnistumisen edellytyksiä..... | 57 |
| 4.3 Kuntien valtionavustukset..... | 58 |
| 4.4 Mitä tästä opimme? | 59 |
| 4.5 Hanketyön valtavirtaistamismalli | 61 |
| Lopuksi..... | 62 |
| Lähteet | 63 |

Johdanto

Selvityksen sisältö ja toteutus

Selvityksen tarkoituksena on tutkia sitä, mikä merkitys sukupuolella on Sosiaalialan kehittämishankkeissa ja miten sukupuolinäkökulma on hankkeen toteutuksessa otettu huomioon. Selvityksessä pohditaan myös, miten sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista olisi mahdollista edistää tulevaisuuden hankkeissa.

Sosiaalialan kehittämishanke on toteutettu vuosina 2003–2007 ja sillä on pyritty parantamaan sosiaalipalvelujen laatua ja saamista koko maassa. Hanke on koostunut valtakunnallisista osahankkeista ja kunnallisista kehittämishankkeista. Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana sosiaalipalveluja on kehitetty uudistamalla lainsäädäntöä, palvelujen tuottamisen rakenteita sekä työnjakoa ja toimintatapoja.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisella tarkoitetaan sitä, että kaikkia ihmisiin kohdistuvia toimenpiteitä ja päätöksiä arvioidaan sekä naisten että miesten kannalta. Suomessa valtavirtaistaminen kuuluu jokaisen viranomaisen tehtäviin.

Selvitys on toteutettu analysoimalla kolmen osa-alueen (lasten ja perheiden palvelut, ikäihmisten palvelut, henkilöstö) aineistoa sekä haastatteleamalla hankevastaavia ja muita toimijoita. Aluksi esittelen Sosiaalialan kehittämishankkeen taustaa, organisointia ja toteutusta (luku 1). Toisessa luvussa käyn lyhyesti läpi valtavirtaistamisen periaatteet, esittelen sukupuolivaikutusten arviointia sekä muutamia esimerkkejä valtavirtaistamisesta valtionhallinnossa. Varsinainen Sosiaalialan kehittämishankkeen tarkastelu sukupuolinäkökulmasta (luku 3) jakaantuu kolmeen osaan. Alaluvut lasten ja perheiden palvelut (3.1.), ikäihmisten palvelut (3.2.) sekä henkilöstön saanti (3.3.) kuvaavat sitä, mitä sukupuolten kannalta merkittäviä kysymyksiä osahankkeet sisältävät ja miten ne on otettu tai olisi pitänyt ottaa huomioon. Viimeinen luku (luku 4) pohtii valtavirtaistamisen edellytyksiä valtionhallinnossa ja esittää mallin siihen, miten sukupuolinäkökulma olisi mahdollista valtavirtaistaa osaksi ministeriöiden hanketyötä.

Miksi sukupuolella on merkitystä sosiaalialalla?

Tasa-arvolain mukaan tasa-arvon valtavirtaistaminen on Suomessa jokaisen viranomaisen velvollisuus. Sosiaalialan kehittämishankkeen valtavirtaistamisselvityksen taustalla on pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma, jonka mukaan:

Hallitus toimeenpanee sukupuolten välisen tasa-arvon valtavirtaistamisen koko valtionhallinnossa. Sukupuolivaikutusten arviointimenetelmiä kehitetään ja arviointi otetaan osaksi lainsäädännön ja valtion talousarvion valmistelua.¹

¹ Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, s. 14.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2004–2007 valtavirtaistamisen yhdeksi soveltamisalueeksi määritellään:

*tasa-arvon edistäminen hankkeissa, kuten erilaisten ohjelmien valmistelussa.*²

Sukupuolen merkitystä tulisi pohtia aina, kun toimet kohdentuvat ihmisryhmiin. Sosiaalipalveluiden kehittäminen kohdistuu mitä selkeimmin ihmisiin ja vaikuttaa kaikkien ihmisten jokapäiväiseen elämään. Lapset ja nuoret ovat myös poikia ja tyttöjä, vanhukset naisia ja miehiä ja perheet koostuvat useimmiten äideistä ja isistä. Sukupuoli vaikuttaa siihen, mitä palveluja eri ihmisryhmät tarvitsevat. Sillä, miten sukupuolinäkökulma on huomioitu sosiaalipalveluiden kehittämisessä, on merkitystä palveluiden vaikuttavuuteen ja näin ollen ihmisten hyvinvointiin. Vaikka sukupuolinäkökulman huomioimisella pyritään ensisijaisesti kohdistamaan toimet niitä tarvitseville, voidaan sillä myös parantaa naisten ja miesten välistä tasa-arvoa.

Vaikka sukupuolinäkökulma tulisi sisällyttää hankkeisiin jo alusta lähtien, on tämän selvityksen tavoitteena myös pohtia, miten sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista hanketyössä olisi tulevaisuudessa mahdollista edistää. Tämän vuoksi jälkikäteen tehty valtavirtaistamisselvitys on tässä tapauksessa perusteltu.

² Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007.

1 Sosiaalialan kehittämishanke

1.1 Hankkeen taustaa

Sosiaalialan kehittämishanke toimeenpanee valtioneuvoston periaatepäätöstä sosiaalialan turvaamiseksi. 2.10.2003 tehty periaatepäätös pohjautuu kansallisen sosiaalialan kehittämisprojektin laatimaan kehittämisohjelmaan ja Matti Vanhasen I hallituksen hallitusohjelmaan. Kehittämisprojektin selvityshenkilöiden loppuraportin mukaan sosiaalialaa tulee kehittää, sillä sen toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi selvitystä edeltävinä vuosina. Kehitykseen vaikuttavia seikkoja ovat alentunut syntyvyys, väestön ikääntyminen ja kunta- ja koko julkis- talouden epävakaat näkymät. Lisäksi ongelmia on palvelujärjestelmän työnjako- ja yhteistyökysymyksissä ja palveluiden tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamisessa. Tämä vuoksi sosiaalipalvelujärjestelmän toimintatapojen on uudistuttava.

Periaatepäätös vahvistaa sosiaalialan kehityksen lähtökohdat ja toimenpiteet. Hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveystaloutta kehitetään rinnakkain ja yhdensuuntaisin tavoittein.

Periaatepäätös sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi listaa seuraavat toimet sosiaalialan kehityksen turvaamiseksi: palvelujen saamisen ja laadun turvaaminen, palvelurakenteen ja toimintojen kehittäminen, henkilöstön saanti, osaaminen ja työolojen kehittäminen, Hyvinvointi 2015 -ohjelma, rahoituksen ja voimavarojen turvaaminen sekä hankkeen ehdotusten toteutus.³

Sosiaalialan kehittämishankkeen johtoajatuksena on varmistaa, että ihmiset saavat korkeatasoisia sosiaalipalveluja maan eri osissa. Palveluja parannetaan mm. lasten, perheiden ja ikäihmisten kohdalla. Palvelujärjestelmää uudistetaan niin, että se vastaa paremmin nykyajan tarpeita. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi sosiaalihuollon lainsäädäntöä uudistetaan. Palveluja taas parannetaan kuntien välistä yhteistyötä lisäämällä, varhaista ongelmiin puuttumista tehostamalla ja kehittämällä tietoteknologian käyttömahdollisuuksia. Sosiaalialan kehittämishankkeen tarkoituksena on ollut vastata kiireellisimpiin kehittämistarpeisiin. Hyvinvointi 2015 -ohjelma taas linjaa tavoitteet ja toimenpiteet pidemmälle aikavälille.

Sosiaalialan kehittämishanketta johtaa johtoryhmä, joka on yhteinen Kansallisen terveydenhuollon kehittämishankkeen kanssa. Käytännön toteutuksesta vastaa koordinaatioryhmä ja alueellinen toteutus taas on järjestetty yhdeksän alueellisen johtoryhmän ympärille. Hanke koostuu valtakunnallisista osahankkeista ja kunnallisista kehittämishankkeista.⁴

1.2 Hankkeen organisointi

Sosiaalialan kehittämishanke on sateenvarjohanke, jonka alle kuuluvat sekä valtakunnalliset osahankkeet että kunnalliset kehittämishankkeet. Sosiaalialan kehittämishanketta johtaa sosi-

³ Valtioneuvoston periaatepäätös sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi.

⁴ Sosiaalialan kehittämishanke.

aalialan ja terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamisen johtoryhmä ja hankkeen käytännön toteutuksesta vastaa valtakunnallinen koordinaatioryhmä.

Johtoryhmän tehtävänä on seurata ja arvioida sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi annettun valtioneuvoston periaatepäätöksen toteutumista, hyväksyä Sosiaalialan kehittämishankkeen toimeenpanosuunnitelma sekä tehdä tarvittaessa ehdotuksia jatkotoimenpiteistä, jotka eivät sisälly periaatepäätökseen, mutta jotka ovat tarpeellisia väestön sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi.

Koordinaatioryhmän tehtävänä on

1. johtaa Sosiaalialan kehittämishankkeen käytännön toteutusta
2. raportoida johtoryhmälle hankkeen etenemisestä
3. seurata ja arvioida hankekokonaisuuksien ja hankkeiden etenemistä ja tehdä tarvittaessa muutosehdotuksia
4. välittää tietoa Sosiaalialan kehittämishankkeen toteutumisesta sidosryhmille
5. seurata Sosiaalialan kehittämishankkeen etenemistä eri alueilla ja vastata Sosiaalialan kehittämishankkeen alueellisen toteuttamisen ohjauksesta
6. vastata hankkeen yhteensovittamisesta kansallisen terveyshankkeen, Alkoholiohjelman ja muiden strategisten hankkeiden kanssa.

Hankkeen alueellinen toteutus rakentuu kuntien, sosiaalialan osaamiskeskusten, lääninhallitusten, maakuntien liittojen, järjestöjen, oppilaitosten ja muiden paikallisten tahojen yhteistyölle. Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut alueiden ehdotusten perusteella yhdeksän alueellista johtoryhmää helmikuussa 2004.

Alueellisten johtoryhmien tehtävänä on

1. vastata alueellaan, että Sosiaalialan kehittämishanke käynnistyy ja etenee alueellisesti kattavasti
2. vastata Sosiaalialan kehittämishankkeen alueellisesta tiedottamisesta
3. toimia yhteistyössä Kansallisen terveydenhuollon hankkeen alueellisten työryhmien ja tukihenkilöiden kanssa
4. välittää tietoa ja tehdä aloitteita valtakunnalliselle koordinaatioryhmälle
5. käsitellä sosiaalialan osaamiskeskusten vuosittain laatima toimintaohjelma alueellaan tarvittavista hankkeista ja rahoituksesta.

Sosiaalialan osaamiskeskukset neuvottelevat alueen kuntien kanssa palvelurakenteen ja toimintojen kehittämisestä. Osaamiskeskukset laativat vuosittain kattavan toimintaohjelman, jossa on määritelty alueen erityispiirteet sekä sosiaalipalvelujen kehittämistarpeet ja -painopisteet.

Sosiaalialan kehittämishanke koostuu 23 valtakunnallisesta osahankkeesta, jotka toteuttavat valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisia painoalueita. Valtakunnallisten osahankkeiden lisäksi kunnallisten kehittämishankkeiden rooli on erityisen merkittävä sosiaalipalvelujen uudistamisessa. Sosiaalialan kehittämishankkeen mukaisiin kuntien ja kuntayhtymien omiin kehittämishankkeisiin myönnettiin valtionavustuksina yli 82 miljoonaa euroa.

1.3 Hankkeen toteutus

Sosiaalialan kehittämishankkeen valtakunnalliset osahankkeet jakaantuvat neljään painoalueeseen: Palvelujen saamisen turvaaminen, palvelurakenteen ja toimintojen kehittäminen, henkilöstön saanti, osaaminen ja työolojen kehittäminen sekä Hyvinvointi 2015 -ohjelma.

Painoalueet koostuvat seuraavista osahankkeista:

I Palvelujen saamisen turvaaminen

1. Oikeus palveluntarpeen arviointiin

II Palvelurakenteen ja toimintojen kehittäminen

2. Palvelujen turvaaminen seudullista yhteistyötä lisäämällä
3. Seudulliset kehittämissyksiköt
4. Palveluohjaus sosiaalialalla
5. Sosiaalialan hyvät käytännöt -ohjelma
6. Sosiaalipäivystyksen toteuttaminen koko maassa
7. Tietoteknologian käytön edistäminen sosiaalihuollossa

Lasten ja lapsiperheiden palvelujen kehittäminen

8. Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen
9. Tilaa lapsille ja perheille yhteiskunnassa
10. Varhainen puuttuminen
11. Varhaiskasvatuksen kehittäminen ja vanhempien osallisuuden vahvistaminen
12. Perhekeskustoiminnan kehittäminen – PERHE-hanke
13. Toimintaohjelma lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseksi
14. Lastensuojelun kehittämisohjelma

Vanhusten palvelujen kehittäminen

15. Palvelusetelin käyttöönotto kotipalvelussa
16. Kotipalvelun ja kotihoidon kehittämishankkeet
17. Omaishoidon kehittäminen
18. Ikääntyneiden pitkäaikaishoidon kehittäminen

Vammaispalvelujen kehittäminen

Päihdepalvelujen kehittäminen

III Henkilöstön saanti, osaaminen ja työolojen kehittäminen

IV Hyvinvointi 2015 -ohjelma

Lasten ja perheiden palveluja on kehitetty säätämällä uusi lastensuojelulaki ja selvittämällä lastensuojelun nykytilaa. Vanhempien osallisuutta varhaiskasvatuksessa on vahvistettu sekä lapsiperheiden taloudellista tilannetta selvitetty. Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseksi on luotu toimintamalleja kuntiin.

Ikäihmisten palveluja on parannettu lakimuutoksien (oikeus palveluntarpeen arviointiin, palvelusetelin käyttöönotto ja omaishoidon tuki). Kotipalvelua on kehitetty ja vanhustenhuollon

laatusuosituksia valmisteltu. Vammaispalvelujen osalta vammaispoliittinen selonteko on hyväksytty ja vammaispalvelujen tilaa on selvitetty. Myös vammaislainsäädäntöä uudistetaan.

Päihdepalveluhankkeita on käynnistetty etenkin kunnissa valtionavustusten avulla. Päihdepalvelurakenteita on kehitetty ja päihdeosaajaverkostoa vahvistettu. Henkilöstön saantia on pyritty parantamaan lainsäädännöllä sekä suosituksilla. Palvelurakenteita ja toimintoja on kehitetty esimerkiksi tietoteknologiahankkeessa.⁵

⁵ Katso esim. Sosiaalialan kehittämishankkeen [www-sivut](#).

2 Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen

Suomen perustuslain yhdenvertaisuuspykälän (6 §) neljäs momentti velvoittaa sukupuolten tasa-arvon edistämiseen. Tärkein laki, jolla tasa-arvon edistämismääräyksiä toteutetaan, on laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Yhdenvertaisuuspykälä velvoittaa sekä muodollisen että tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseen. Näitä kahta tasa-arvon muotoa on vaikea erottaa toisistaan, sillä jokin menettelytapa, joka itsessään voi vaikuttaa sukupuolineutraalilta, voikin olla välillisesti syrjivä. Välillisen syrjinnän ehkäisemiseksi voidaan käyttää esimerkiksi sukupuolivaikutusten arviointia (katso luku 2.4.). Välillisen syrjinnän kieltä korostaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tarkeyttä. Valtavirtaistamisella voidaan saada näkyviin esimerkiksi se, miten jollain tavallisena pidetyllä menettelytavalla saattaakin olla tosiasiallisesti toista sukupuolta syrjiviä vaikutuksia.⁶

Tässä luvussa esittelen valtavirtaistamisen säädöspohjaa, perusteita ja toteutumista valtionhallinnossa. Käyn lyhyesti läpi sukupuolivaikutusten arvioinnin sekä kaksi esimerkkiä valtavirtaistamisesta hankkeissa, Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sekä Alkoholiohjelman.

2.1 Kansallinen tasa-arvopolitiikka

Kansallista tasa-arvopolitiikka ohjaa laki miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta (232/2005). Lain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva väkivalta ja välillinen syrjintä, edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa ja parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Tasa-arvolain lisäksi tasa-arvon edistämiseen velvoittavat kansainväliset sopimukset, kuten YK:n Pekingin julistus ja toimintaohjelma vuodelta 1995 sekä Euroopan unionin direktiivit (mm. työelämän tasa-arvon direktiivi).

Hallituksen tasa-arvopolitiikasta vastaa sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikkö. Yksikkö valmistelee, kehittää ja seuraa hallituksen tasa-arvopolitiikkaa yhdessä muiden ministeriöiden kanssa. Lisäksi tasa-arvoyksikön tehtäviin kuuluu tasa-arvolainsäädännön valmistelu, tasa-arvon valtavirtaistamiseen liittyvät tehtävät sekä EU:n ja kansainväliseen tasa-arvoyhteistyöhön liittyvät tehtävät. Tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvolain noudattamista ja tasa-arvoasiain neuvottelukunta puolestaan seuraa tasa-arvon toteutumista ja pyrkii aloittein edistämään tasa-arvoa.⁷

Tasa-arvolain viimeisimmät muutokset ovat vuodelta 2005. Tuolloin laissa täsmennettiin valtavirtaistamisen velvoitetta. Tasa-arvolain mukaan viranomaisten vastuulla olevan tasa-arvon edistämisen tulee olla tavoitteellista ja suunnitelmallista. Hallintoa on kehitettävä niin, että luodaan ja vakiinnutetaan tarpeelliset menettelyt ja käytännöt, joilla voidaan ottaa tasa-arvo huomioon. Valtavirtaistamisella pyritään siihen, että naisten ja miesten olosuhteet ja intressit otetaan oikeudenmukaisesti huomioon.⁸

⁶ Nousiainen, Kevät 2004.

⁷ Tasa-arvoa tavoittelemassa 2006.

⁸ Tasa-arvolaki 2005.

Suomessa tasa-arvon valtavirtaistaminen kuuluu näin ollen jokaisen viranomaisen velvollisuuksiin.

2.2 Mitä on sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen?

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tarkoittaa sitä, että kaikkia ihmisiin kohdistuvia päätöksiä ja toimenpiteitä arvioidaan sekä naisten että miesten kannalta. Kyse on hyvän hallinnon periaatteesta.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen perustana käytetään Euroopan neuvoston määritelmää, jonka mukaan valtavirtaistaminen on poliittisten ja hallintoprosessien uudelleen organisoimista, parantamista, kehittämistä ja arviointia niin, että pyrkimys sukupuolten väliseen tasa-arvoon sisällytetään kaikkeen politiikkaan ja hallintotoimiin, kaikilla tasoilla ja kaikissa vaiheissa niiden toimijoiden toimesta, jotka normaalisti kyseisiä toimintoja harjoittavat.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on hallinnon muutosstrategia, jonka tavoitteena on kehittää sellaisia hallinto- ja toimintatapoja, jotka tukevat tasa-arvon edistämistä osana ministeriöiden ja viranomaisten normaalia toimintaa. Valtavirtaistamisen tarkoituksena on murtaa sukupuolineutraalit, osittain jopa sukupuolisokeat, menettelytavat ja toimintakulttuuri. Tämä edellyttää hallintoprosessien ja hallintokulttuurin muutosta sekä uusien yhteistyösuhteiden ja kuulemistahojen mukaan vetämistä. Valtavirtaistaminen ei kuitenkaan korvaa vaan täydentää tasa-arvopolitiikkaa ja erillisiä tasa-arvo-organisaatioita.⁹

Käytännössä valtavirtaistamisen tarkoitus on siis muuttaa prosesseja ja rakenteita. Valtavirtaistaminen ei näin ollen ole varsinaista sukupuolispesifiä tasa-arvotyötä. Se on pitkän tähtäimen muutosstrategia, kun taas varsinaiset tasa-arvotoimet voivat toimia nopeammin ja tehokkaammin. Pysyvän muutoksen saamiseksi ajattelutavoissa ja käytännöissä tarvitaan kuitenkin myös valtavirtaistamista.¹⁰

Tämän selvityksen yhteydessä käytän nimenomaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen käsitettä tasa-arvon valtavirtaistamisen sijaan. Sukupuolen huomioon ottamisella saadaan yleensä aikaan myös tasa-arvovaikutuksia, mutta ne eivät ole prosessissa itseisarvona. Sukupuolten huomioiminen tarkoittaa, että kummankin sukupuolen erityistarpeet ja tilanteet otetaan työssä huomioon. Esimerkiksi nuorten pahoinvoinnin oireet ovat usein erilaisia sukupuolesta riippuen: pojat päätyvät enemmän sosiaalihuollon, tytöt taas terveydenhuollon asiakkaiksi. Jos tytöille ja pojille ominaiset oireilutavat osataan tunnistaa, on ongelmiin mahdollista puuttua aiemmin ja ehkäistä kenties suurempien ongelmien kasaantuminen. Tämä hyödyttää yhtä lailla tyttöjä ja poikia.

⁹ Katso esim. Valtakunnallinen naistutkimus- ja tasa-arvoportaali Minna.

¹⁰ Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman valtavirtaistamisselvitys: 19–20.

2.3 Valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa

Suomi on sitoutunut sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen hyväksyttyään YK:n Pekingin toimintaohjelman vuonna 1995 ja liittyttyään Euroopan unioniin, jonka perustamissopimus edellyttää sukupuolten välisen tasa-arvon valtavirtaistamista. Valtavirtaistamista on kehitetty sosiaali- ja terveysministeriössä vuosituhaten vaihteesta lähtien.

Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmassa sanotaan seuraavaa:

Hallitus toimeenpanee sukupuolten välisen tasa-arvon valtavirtaistamisen koko valtionhallinnossa. Sukupuolivaikutusten arviointimenetelmiä kehitetään ja arviointi otetaan osaksi lainsäädännön ja valtion talousarvion valmistelua.¹¹

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2004–2007 mukaan valtavirtaistamista sovelletaan valtionhallinnossa seuraavilla alueilla:

1. sukupuolivaikutusten arviointi lainsäädännön valmistelussa
2. tasa-arvon edistäminen talousarvion valmistelussa
3. tasa-arvon edistäminen hankkeissa, kuten erilaisten ohjelmien valmistelussa
4. tasa-arvon edistäminen henkilöstöpolitiikassa
5. tasa-arvon edistäminen ministeriöiden hallinnonalojen virastojen ja laitosten tulosohejauksessa.¹²

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa hallitus sitoutuu kokonaisuudessaan edistämään tasa-arvoa määrätietoisesti kaikessa päätöksenteossa:

Hallitus varmistaa, että sukupuolinäkökulma valtavirtaistetaan lainvalmistelussa, talousarvioprosessissa sekä muissa merkittävissä hankkeissa jo toiminnan alkuvaiheissa. Ministeriöissä järjestetään koulutusta asian edistämiseksi.¹³

Hallitusohjelman kirjaus merkitsee sitä, että jokaisen ministeriön tulee ottaa sukupuolinäkökulma huomioon omassa toiminnassaan. Koulutus taas on edellytys sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toteutumiselle käytännössä. Nykyinen hallitusohjelman sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista koskeva kirjaus merkitsee sitä, että sukupuolinäkökulma sisällytetään vastedes aktiivisemmin toiminnan suunnitteluun. Sukupuolinäkökulma tulee huomioida hallituksen merkittävimmissä toiminna jo toiminnan alkuvaiheissa, koska vain silloin sillä on todellisia vaikutuksia toiminnan sisältöihin.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toteutuminen hallinnossa edellyttää poliittista tukea, koordinoitua ja seuranta, tietoa ja osaamista sekä käytännön menetelmiä konkreettisen työn tueksi. Johdon tulee seurata sukupuolinäkökulman sisällyttämistä asioiden valmisteluun. Koordinoinnilla ja seurannalla puolestaan tarkoitetaan toimeenpanoa koordinoivan ja seuraavan rakenteen tai järjestelmän olemassaoloa. Tällainen rakenne voi olla esimerkiksi poikkihallinnollinen työryhmä tai muu vastuuhenkilöiden verkosto, joka yhteistyössä varsinaisen tasa-arvo-organisaation kanssa valvoo ja toteuttaa valtavirtaistamista läpi hallinnon. Koordinoi-

¹¹ Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, s. 14.

¹² Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007.

¹³ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007, s. 61.-

tiin kuuluu myös valtavirtaistamisen strateginen suunnittelu, menetelmien kehittäminen sekä toteutumisen seuranta ja arviointi.

Tieto ja osaaminen ovat myös valtavirtaistamisen peruselementtejä. Valmistelun ja päätöksenteon taustalla tulee olla riittävä tieto naisten ja miesten tasa-arvosta kyseisellä alueella. Toimijoilla tulee myös olla osaamista tämän tiedon soveltamiseksi omassa työssä. Tämä merkitsee asiantuntemusta, tiedon tuottamista sekä koulutuksen tarjoamista.

Käytännön menetelmät puolestaan varmistavat sen, että eri alueilla todella löydetään naisten ja miesten välisen tasa-arvon kannalta merkittävät kysymykset ja vaikutukset. Sukupuolen mukaan eritelty tilastointi, sukupuolivaikutusten arviointi, sukupuolitietoinen budjetointi sekä tasa-arvoanalyysit ovat menetelmiä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi.¹⁴

Hallituksen esitysten laatimisohteet (HELO-ohjeet) vuodelta 2004 sisältävät velvoitteen sukupuolivaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa. Arvioinnin tarkoituksena on selvittää etukäteen vaikutukset naisiin ja miehiin, jotta ehdotus ei toteutuessaan vaikuttaisi välillisesti syrjivästi kumpaankaan sukupuoleen. Sukupuolivaikutusten arviointi eli suvaus tulee tehdä aina kun ehdotus kohdistuu ihmisryhmiin.¹⁵

2.4 Sukupuolivaikutusten arviointi

Sukupuolivaikutusten arvioinnin tavoitteena on huomioida sukupuolten väliset erot ja löytää miesten ja naisten välisen tasa-arvon kannalta merkittävät kysymykset ja vaikutukset. Arviointi aloitetaan toiminta-alueen kartoituksella. Jos toiminta kohdistuu ihmisiin, sillä saattaa olla vaikutusta naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon. Jos toiminta kohdistuu elämänalueille, joilla on merkittäviä eroja naisten ja miesten välillä, on toiminnalla todennäköisesti vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Kartoituksessa tulee käyttää apuna oikeaa tietoa, ei arvailuja tai mielikuvia.

Apuna tarkastelussa voi käyttää myös seuraavia kysymyksiä:

- Ovatko naiset ja miehet tasapuolisesti edustettuina toiminnassa ja päätöksenteossa?
- Onko tietoa (tutkimukset, tilastot jne.) saatavilla sukupuolen mukaan eriteltynä?
- Millaisissa elämäntilanteissa naiset ja miehet ovat toiminta-alueella?
- Miten erilaiset resurssit (raha, aika, tila jne.) ja mahdollisuudet jakautuvat naisten ja miesten välillä?
- Onko naisten ja miesten tasa-arvo otettu huomioon toimintaa ohjaavissa normeissa ja arvoissa, esimerkiksi yleisissä toimintaohjeissa?

Kun toiminta-alueella havaitaan eroja naisten ja miesten välillä, on selvítettävä toiminnan sukupuolivaikutukset. Myös näennäisesti sukupuolineutraalilla toiminnalla voi olla erilaisia vaikutuksia naisiin ja miehiin.

¹⁴ Valtakunnallinen naistutkimus- ja tasa-arvoportaali Minna.

¹⁵ Hallituksen esitysten laatimisohteet.

Toiminnalle on luotava konkreettiset ja mitattavissa olevat tasa-arvotavoitteet, jolloin varmistetaan, että tulokset ovat tasa-arvon kannalta positiivisia. Tavoitteita tulee myös seurata ja arvioida jälkikäteen. Tasa-arvotavoitteet toteutetaan laatimalla toiminnalle suunnitelma, joka linjaa konkreettiset keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnitelmaa laatien on hyvä muistaa, että tavoitteiden saavuttamiseksi saatetaan tarvita erilaisia toimia naisille ja miehille. Tämä tarkoittaa myös sitä, että sukupuolineutraali ei aina ole paras vaihtoehto.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen vaatii tasa-arvo-osaamista ja tietoa yhteiskunnan tasa-arvotilanteesta. Ulkopuolinen asiantuntemus ja koulutus voivat olla tarpeen valtavirtaistamisen toteutumiseksi. Valtavirtaistamiseen on kuitenkin mahdollista harjaantua nopeasti ja esimerkiksi sukupuolen mukaan eriteltyjen tilastojen osoittamia tosiasioita on vaikea kiertää.¹⁶

2.5 Valtavirtaistamisen aikaansaannoksia 2004–2007

Vuosina 2004–2007 sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista on edistetty valtionhallinnossa sosiaali- ja terveysministeriön johdolla. Sosiaali- ja terveysministeriö on järjestänyt kaikille valtioneuvoston virkamiehille tarkoitettuja valtavirtaistamiskoulutuksia. Koulutusta sukupuolivaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa on järjestetty kaksi kertaa vuodessa. Myös tilastotuottajille tarjotaan nykyään valtavirtaistamiskoulutusta. Lisäksi ministeriöiden omissa sisäisissä koulutuksissa on käsitelty tasa-arvon valtavirtaistamista ja aiheesta on järjestetty seminaareja.

Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut oppaan lainsäädännön sukupuolivaikutusten arviointia varten. HELO-ohjeista huolimatta sukupuolivaikutusten arviointia hallituksen esityksissä ei ole vielä tapahtunut riittävästi. Sukupuolen mukainen esittäminen tilastoissa on edennyt hitaasti. Parhaiten sukupuoli on esillä henkilöstöpoliittisessa tilastoinnissa. Vuoden 2007 budjetin laatimisohejeisiin lisätyn velvoitteen mukaan jokaisen ministeriön on esitettävä talousarvioehdotuksessaan yhteenveto sellaisesta hallinnonalaan liittyvästä toiminnasta, jolla on merkittäviä sukupuolivaikutuksia. Sukupuolinäkökulma on lisäksi otettu huomioon mm. kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelussa ja joidenkin ministeriöiden strategioissa. Hallituskauden 2004–2007 politiikkaohjelmissa valtavirtaistaminen ei edennyt toivotulla tavalla.¹⁷

2.6 Esimerkkejä tasa-arvon valtavirtaistamisesta valtionhallinnossa

Ensimmäisissä varsinaisissa valtavirtaistamishankkeissa 1990-luvun lopulla sukupuolinäkökulma pyrittiin sisällyttämään muun muassa nuorisopolitiikkaan, maaseutupolitiikkaan ja ympäristösuunnitteluun. Tasa-arvonäkökulmaa on sittemmin sisällytetty myös esimerkiksi kulttuurin ja liikunnan aloille, kehityspolitiikkaan, yrittäjyyden tukemiseen, väkivallan torjuntaan, terveys- ja päihdepolitiikkaan sekä kansalaisten osallistumista tukeviin hankkeisiin.¹⁸

¹⁶ Valtakunnallinen naistutkimus- ja tasa-arvoportaali Minna.

¹⁷ Tasa-arvo valtatiellä. Hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2004–2007 loppuraportti, 67–74.

¹⁸ Kts. esim. Siukola, Reetta 2006.

Sukupuolinäkökulmalla on merkitystä erityisesti ohjelma- tai hankealueen alkutilanteen ja tavoitteiden määrittelyssä sekä niiden keinojen valinnassa, joilla tavoitteisiin pyritään. Sukupuolinäkökulma tulisi sisällyttää julkilausutusti ohjelmien ja hankkeiden tavoitteisiin, niiden alaisten hankkeiden hankesuunnitelmiin ja arviointiin sekä rahoitusohjaukseen.

Seuraavaksi esittelen kaksi esimerkkiä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta hanketyössä: Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman ja Alkoholiohjelman.

2.6.1 Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman valtavirtaistamisselvitys

Hallituskaudella 2004–2007 toteutettiin Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisselvitys. Hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma oli yksi pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen neljästä politiikkaohjelmasta. Hallitusohjelman keskeiset poikkihallinnolliset tehtäväkokonaisuudet muodostettiin politiikkaohjelmiksi. Politiikkaohjelmat ovat osa uutta johtamistapaa, jonka keskeisiä periaatteita ovat mm. hallitusohjelman kokonaisjohtamisen parantaminen, poliittisen ohjauksen parantaminen ja verkostomaisen työskentelyotteen korostaminen. Vanhasen I hallituksen politiikkaohjelmista kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma oli ainoa, jonka toteutumista tarkasteltiin sukupuolinäkökulmasta.

Syksyllä 2004 ilmestyneen valtavirtaistamisselvityksen toteuttivat ministeriön ulkopuoliset tutkijat analysoimalla viiden ohjelmaan kuuluneiden projektien asettamisasiakirjat sekä haastatteleamalla niiden vastuulliset johtajat. Havaintojen oli tarkoitus antaa hankkeita toteuttaville virkamiehille ja muille toimijoille ajatuksia ja ideoita siitä, miten sukupuolinäkökulma ja naisten ja miesten välinen tasa-arvo olisi mahdollistaa sisällyttää erilaisiin hankkeisiin.

Selvityksen mukaan ongelmallisia kohtia löytyi sekä tasa-arvonormiston tuntemuksessa että käsityksissä sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Tasa-arvoa ei koettu ongelmaksi tai sen kuviteltiin jo toteutuneen. Tutkijoiden mukaan johdon sitoutumattomuus tasa-arvon edistämiseen on valtavirtaistamisen keskeisiä esteitä. Puutteita esiintyi kansallisen ja kansainvälisen normiston tuntemuksessa, joka velvoittaa kaikki virkamiehet edistämään tasa-arvoa kaikessa toiminnassa. Lisäksi sukupuolten välinen tasa-arvo ymmärrettiin usein vain määrällisesti, esimerkiksi kiintiöiden kautta. Myös osaamista puuttui eikä tarjolla ollut asiantuntemusta esimerkiksi sukupuolivaikutusten arvioimiseksi ollut käytetty. Tasa-arvon edistäminen ymmärrettiin usein vain yhden vastuuvirkamiehen asiaksi, valtavirtaistamisen periaatteiden vastaisesti. Tutkijaryhmä ehdotti selvityksessään mm. yhteistyön ja resurssien lisäämistä, sukupuolen mukaan tuotetun tiedon saatavuuden parantamista, valtavirtaistamiskoulutusta sekä tärkeimpänä sitä, että sukupuolinäkökulma tulisi sisällyttää hankkeisiin aina asettamisesta työskentelyyn ja arviointiin saakka. Tätä varten tulisi kehittää indikaattorit, joilla valtavirtaistamisen toteutumista seurattaisiin. Sukupuolinäkökulman tulisi siis sisältyä koko hankeprosessiin alusta loppuun saakka.¹⁹

¹⁹ Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisselvitys – Tasa-arvon työkirja 2004.

Vuosi kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman valtavirtaistamisselvityksen ilmestymisen jälkeen julkaistiin selvityksestä seurantatutkimus. Tutkimuksen aineiston perusteella voitiin todeta, että valtavirtaistamisen haasteet koskivat myös muita kuin vuonna 2004 analysoituja hankkeita. Selkeimmin esiin nousivat valtavirtaistamisen tietotarpeet ja valtavirtaistamisen organisoinnin haasteet. Toimijat eivät havainneet hankkeissa sukupuolinäkökulmaa tai tasa-arvotavoitteita. Koska valtavirtaistaminen ei ole ollut mukana politiikkaohjelman suunnittelussa ja tavoitteissa, sitä on ollut vaikeaa sijoittaa toimintaan kesken kauden. Lisäksi valtavirtaistamiselta on puuttunut resursoitua ja valtuutettua tekijänsä. Seurantatutkimuksen laatija Milja Saari ehdottaa, että politiikkaohjelmat käynnistettäisiin valtavirtaistamiskoulutuksella ja hankkeille muodostettaisiin valtavirtaistamisyhteyshenkilöiden verkosto, jolle myös annettaisiin resursseja. Valtavirtaistamisen etenemistä politiikkaohjelmissa ja niiden hankkeissa tulisi Saaren mukaan seurata ohjelmajohtamisen johtoryhmässä, joka koordinoi politiikkaohjelmien yhteensovittamista hallitusohjelman muiden osien kanssa.²⁰

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman valtavirtaistamisselvityksestä ja sen seurantaraportista opittiin, miten ensiarvoisen tärkeää sukupuolinäkökulman sisällyttäminen hankkeisiin alusta lähtien on.

2.6.2 Alkoholipolitiikan valtavirtaistamisselvitys

Alkoholiohjelma 2004–2007 on laajapohjainen ohjelma, jonka tavoitteena on alkoholinkäytön aiheuttamien haittojen ehkäiseminen ja vähentäminen. Ohjelma toimii yhteistyössä lukuisten eri ehkäisevän päihdetyön toimijoiden kanssa. Alkoholiohjelman valtavirtaistamisselvityksen tarkoituksena on osoittaa, että myös alkoholipolitiikalla on vaikutusta naisten ja miesten asemaan ja että näillä vaikutuksilla on mahdollista edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa.

Selvityksessä arvioitiin sukupuolinäkökulmasta kolmea aihealuetta: alkoholitilanteen seuranta eli tilastoja, päihdepalveluja ja ehkäisevää päihdetyötä sekä alkoholityön rahoitusohjausta. Tilastojen sukupuolenmukainen luokittelu on erityisen tärkeää siksi, että alkoholinkäyttö voi olla erilaista naisilla ja miehillä niin määrältään, syiltään, tavoiltaan, seurauksiltaan kuin hoidon tarpeiltaan. Alkoholitilannetta tarkastelevissa tilastoissa ja tutkimuksissa sukupuoli ei selvityksen mukaan ollut johdonmukaisesti mukana. Tutkimuksissa ei myöskään hyödynnetä mahdollisuutta analysoida aineistoja useimpien taustamuuttujien mukaan. Haastateltujen mukaan sukupuoli puuttui tilastoista usein siksi, ettei asiaa oltu ajateltu. Ongelmana oli myös, että miesten ja naisten alkoholinkäyttöä mitattiin usein samoilla kriteereillä, vaikka fysiologiset erot vaikuttavat siihen, että samalla annosmäärällä on erilaiset vaikutukset miehiin ja naisiin.

Päihdepalvelujen laatusuosituksissa otetaan huomioon erityisryhmät, kuten naiset ja pienten lasten vanhemmat, mutta suurin käyttäjäryhmä, huono-osaiset miehet, jää suosituksissa maininnan tasolle. Myöskään muissa päihdepalveluissa ei sukupuolta ole riittävästi otettu huomioon. Myös ehkäisevää päihdetyötä tulisi selvityksen mukaan tarkastella perusteellisemmin sukupuolinäkökulmasta.

²⁰ Saari, Milja 2005.

Alkoholiohjelmaan liittyvien valtionavustusten painopistealueissa ei mainita miehiä ja naisia erikseen, kohderyhminä ovat vanhemmat, lapset ja riskikuluttajat. Hankkeiden arviointikriteereissä ei ole huomioitu, että terveyden edistämisen määrärahojen yhtenä tavoitteena on ollut tukea huonoimmassa asemassa olevia väestöryhmiä. Selvityksen mukaan ehkäisevän päihdetyön rahoituksen myöntämisperusteita, hakukäytäntöjä sekä rahoituksen kohdentumisen arviointia tulisikin kehittää niin, että tasa-arvotavoitteet otettaisiin paremmin huomioon.²¹

Vaikka alkoholipolitiikan tavoitteisiin ei tasa-arvon edistäminen kuulu, on alkoholipolitiikassa useita sukupuolen mukaan eriytyneitä ongelmia. Tämän selvitys pyrki tuomaan esille. Ongelmana on ollut, että alkoholin ja päihdepalvelujen suurimpaan käyttäjäryhmään, miehiin, ei ole suunnattu tarpeeksi ehkäiseviä toimenpiteitä. Alkoholiohjelma on kuitenkin kiinnittänyt miesten alkoholinkäyttöön huomiota jo ennen valtavirtaistamisselvityksen toteuttamista. Selvityksen seurauksena ongelman tunnistaminen siirtyi eteenpäin käytännön toimiin. Ohjelma julkaisi nuorille miehille suunnatun elämänhallinta-aineiston, jolla varusmies- ja siviilipalvelun kautta tavoitettiin lähes kaikki Suomen nuoret miehet kerralla. Aineisto sai positiivisen vastaanoton. Lisäksi sukupuolinäkökulman sisällyttäminen alkoholipolitiikkaan on vaikuttanut myös alkoholilainsäädännön valmisteluun.²²

²¹ Siukola 2005.

²² Siukola 2006.

3 Sukupuolinäkökulma Sosiaalialan kehittämishankkeeseen

Sukupuolen merkitystä sosiaalipalveluissa ei Suomessa ole järjestelmällisesti tutkittu. Sukupuoli esiintyy yksittäisissä tutkimuksissa ja joidenkin tilastojen taustamuuttujina, mutta kokonaiskäsitystä aiheesta ei ole saatavilla. Sukupuoli ja sosiaalityö -artikkelikokoelma (toim. Kuironen et al 2004) käsittelee sukupuolen merkitystä sosiaalityössä lähinnä teoreettisesta näkökulmasta. Ruotsissa sen sijaan on ilmestynyt kokonaisvaltaisesti sosiaalipalveluja sukupuolinäkökulmasta tarkasteleva julkaisu, jollaiselle myös Suomessa voisi olla tarvetta (Jämställd socialtjänst? Socialstyrelsens 2004).

Käytännön sosiaalityössä sukupuolen huomioivia toimintamuotoja on Suomessa kehitetty lähinnä projektiluonteisesti, järjestöjen toimesta. Monet sukupuolispesifit toimintamuodot, kuten Tukinainen ja Lyömätön linja, keskittyvät erityisesti naisiin kohdistuvan väkivallan ympärille. Myös päihdetyössä on herätty pohtimaan naiseuden ja tyttöyden merkitystä.²³

Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteena on parantaa ihmisten hyvinvointia sosiaalipalveluja kehittämällä ja turvaamalla. Tarkastelen tässä luvussa lapsia ja perheitä, ikäihmisiä ja henkilöstöä koskevia osahankkeita. Sukupuolinäkökulmasta nämä hankkeet ovat erityisen kiinnostavia ja niistä löytyy monia sukupuolen kannalta merkittäviä kysymyksiä. Sosiaalipalvelut eivät kohdistu vain lapsiin ja perheisiin, työntekijöihin tai vanhuksiin, vaan myös tyttöihin ja poikiin, naisiin ja miehiin. Palvelujen tarve voi olla erilainen eri sukupuolilla ja tämä tulisi ottaa huomioon myös toimenpiteissä.

Jokaisen osahankkeen osalta esittelen lyhyesti hankkeen tuotokset, jonka jälkeen käyn hankkeet läpi sukupuolinäkökulmasta. Pohdin mitkä kysymykset ovat merkityksellisiä sukupuolen kannalta ja miten sukupuoli olisi hankkeissa mahdollisesti pitänyt ottaa huomioon. Lopuksi kokoan tulokset yhteen ja esitän joitakin päätelmiä ja ehdotuksia.

3.1 Lasten ja perheiden palvelut

Sosiaalialan kehittämishankkeen yksi tärkeimpiä kokonaisuuksia on lasten ja perheiden palvelujen kehittäminen. Erilaisia osahankkeita on seitsemän. Tavoitteina on mm. parantaa lapsiperheiden toimeentuloedellytyksiä, kehittää palvelujen saatavuutta, varhaista puuttumista ja varhaiskasvatusta, uudistaa lastensuojelua sekä ehkäistä perheväkivaltaa.

Palvelujärjestelmän kokemusten ja tilastojen mukaan lasten ja nuorten pahoinvointi on lisääntynyt 1990-luvulta lähtien. Väestötutkimuksissa muutokset ovat kuitenkin jääneet pienemmiksi.²⁴ Nuorten keskimääräinen hyvinvointi on pysynyt ennallaan, mutta hyvinvoinnin ulottuvuudet ovat muuttuneet.²⁵ Hyvinvointia vahvistava politiikka on jäänyt häiriöpalvelujen laajentamisen varjoon.²⁶ Hankkeessa tehtyjen tutkimusten mukaan lapsiperheiden taloudellinen tilanne on heikentynyt, etenkin yksinhuoltaja- ja monilapsisissa perheissä.

²³ Keskinen, Suvi 2004: 41.

²⁴ Rimpelä, Matti et al, 2006: 58.

²⁵ Rimpelä Matti et al 2006: 70.

²⁶ Rimpelä, Matti et al 2006: 74–75.

Sukupuolen kannalta merkityksellisimpiä kysymyksiä lasten ja perheiden palveluista puhuttaessa ovat yksinhuoltajien taloudellinen tilanne, isyys ja isien osallistuminen perhe-elämään, perhevapaiden käyttö sekä lasten ja nuorten pahoinvointi, joka ilmenee eri tavoin sukupuolesta riippuen. Yksinhuoltajista valtaosa on naisia, etävanhemmista taas miehiä. Taloudellinen rasitus kohdistuu erotilanteissa eri tavoin perheeseen jäävälle huoltajalle ja etävanhemmalle. Äidit pitävät suurimman osan perhevapaista, mikä vaikuttaa naisten työmarkkina-asemaan ja esimerkiksi eläkkeisiin. Lastensuojelun toimissa tulisi ottaa huomioon, että tytöt ja pojat oireilevat usein eri tavoin ja heillä voi olla erilaisia tarpeita.

Tarkastelen tässä alaluvussa lasten ja perheiden hyvinvointia kehittäviä osahankkeita sukupuolinäkökulmasta. Sukupuolen merkitystä on jo pohdittu Sosiaalialan kehittämishankkeeseen kuuluvassa perheväkivallan ehkäisyhankkeessa. En kuitenkaan käsittele sitä tässä yhteydessä, sillä hanke on ollut erillinen ja oma iso kokonaisuutensa, jonka tarkastelu vaatisi oman selvityksensä.

3.1.1 Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen

Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittämistä koskevasta osahankkeesta on valmistunut kolme julkaisua ja tutkimukset lapsiperheiden taloudellisesta tilanteesta saivat julkisuudessaakin huomiota. Lisäksi tutkimusten pohjalta muodostetuista koordinaatioryhmien ehdotuksista osa sisällytettiin hallituksen esitykseen eduskunnalle vuoden 2007 valtion talousarvioksi. Sosiaalialan kehittämishankkeen organisointia arvioinut raportti tosin huomauttaa, että osahanke erosi selkeästi muista osahankkeista. Sen työ oli normaalia virkatyötä, eikä hyötynyt itse hankkeen ohjauksesta.²⁷ Osahankkeella oli kuitenkin vaikutusta siihen, että lapsiperheiden taloudelliset erot tulivat yleiseen keskusteluun ja hankkeen tuloksia on hyödynnetty myöhemminkin. Tämän vuoksi sillä, onko tutkimuksissa huomioitu myös sukupuolinäkökulma, on merkitystä laajemminkin.

Hankkeen tavoitteena on ollut luoda tietoa perustaksi toimenpiteille, joilla ehkäistään lasten ja lapsiperheiden köyhyyttä ja syrjäytymistä sekä parannetaan lapsiperheiden hyvinvointia ja taloudellista asemaa sosiaaliturvaa kehittämällä. Hankkeesta on valmistunut seuraavat julkaisut:

- Lapsiperheiden taloudellisen tilanteen kehitys Suomessa 1990–2002. Stakesin raportteja 4/2005.
- Lapsiperheiden asumisen muutokset 1995–2004. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:39 (yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa).
- Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen -koordinaatioryhmän yhteenvetoraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:31.

Ensimmäiset kaksi julkaisua esittelevät lapsiperheiden tilannetta ja kolmas, koordinaatioryhmän raportti, sisältää myös toimenpide-ehdotuksia.

²⁷ Sosiaalialan kehittämishankkeen organisoinnin arviointi 2007:83.

Lapsiperheiden taloudellisen tilanteen kehitys Suomessa 1990–2002 -raportti

Tutkittaessa lapsiperheiden taloudellisen tilanteen kehitystä ajanjaksolla 1990–2002 huomattiin, että lapsiperheiden taloudellinen asema on suhteellisesti heikentynyt ja tuloerot lapsiperheiden välillä ovat kasvaneet. Kehitys on seurausta mm. Suomea kohdanneesta voimakkaasta lamasta 1990-luvun alussa. Tuolloin yhteiskuntaa kohtasi laaja työttömyys ja perhepoliittiset tulonsiirrot laskivat. Lisäksi luovuttiin perhepoliittisista verovähennyksistä. Seuraukset ovat yhä nähtävissä, sillä työllisyys ja etuudet eivät ole palautuneet lamaa edeltävälle tasolle.

Lapsiperheiden verorasitus on kasvanut suhteellisesti enemmän verrattuna lapsettomiin perheisiin. Päivähoito on merkittävä menoerä lapsiperheissä, ja ylin maksutaso tulee nykyään vastaan jo keskituloisilla perheillä. Lapsiperheiden taloudellista tilannetta heikentää etenkin työmarkkinoiden muutos: työllisyystaso on heikentynyt nuorten aikuisten kohdalla ja määräaikaiset työsuhteet koskettavat erityisesti nuoria naisia.

Tuloerot kasvoivat 1990-luvun lopulla ja samalla lapsiperheiden suhteellinen osuus alimmissa tuloluokissa kasvoi voimakkaasti. Lapsiperheiden keskinäinen polarisaatio on lisääntynyt. Väestön tulonjako on myös muuttunut siten, että vanhempien ikäluokkien tulokehitys on ohittanut nuorempien ikäluokkien tulokehityksen.

Suomalaisten lapsiperheiden tulot ja tulokehitys ovat riippuvaisia perheen rakenteesta ja elinvaiheesta. Heikoin tilanne on yksinhuoltajilla, suuremmilla perheillä ja perheillä, joissa on alle kolmevuotias lapsi. Erityisesti yksinhuoltajien työllisyys on laskenut 1990-luvun alusta. Lisäksi yksinhuoltajaperheiden perhepoliittisten tulonsiirtojen arvo on laskenut. Pienissä, kahden huoltajan perheissä kehitys taas on ollut keskimäärin hyvätasoisista. Köyhyys kohdentuu entistä selvemmin kuitenkin lapsiperheisiin. Noin kaksi kolmasosaa köyhistä lapsiperheistä on yksinhuoltajaperheitä ja pienten lasten perheitä.

Selvityksessä on esitetty lapsiperheiden lukumäärä perhetyypeittäin 1950–2003. Perheiden, joissa vanhemmat ovat naimisissa, lukumäärä on pienentynyt. Avoparien määrä taas on kasvanut niin, että avopareista ja lapsista koostuvia perheitä on vuoden 2003 tilastossa melkein yhtä paljon (17 % perheistä) kuin äidistä ja lapsista koostuvia perheitä (20 % perheistä). Uusin perhetyyppi on isästä ja lapsista koostuva perhe, mutta näiden perheiden lukumäärä on edelleen hyvin pieni. Vuonna 2003 yksinhuoltajista vain 13 prosenttia oli miehiä.

Uusperheet koostuvat useimmin äidistä ja tämän lapsista sekä äidin uudesta puolisoista. Toiseksi yleisin on uusperhe, jossa on edellisten lisäksi myös parin yhteisiä lapsia. Nämä kaksi ryhmää muodostavat valtaosan uusperheistä. Perhemuotona uusperhe on kasvava tyyppi. Samaa sukupuolta olevien vanhempien perheitä ei tässä raportissa ole käsitelty.

Perhesuunnittelu on lisääntynyt ja raportissa todetaan, ettei syntyvyyden nosto onnistu tulonsiirroilla kuin tilapäisesti. Sen sijaan päivähoidolla on suurempi vaikutus syntyvyyteen. Selvitys mainitsee isoksi taloudelliseksi ongelmaksi sen, ettei elatusapuja saada perittyä elatusvelvollisilta. Yksinhuoltajat ovatkin vaatineet perintätoimien tehostamista.

Lapsiperheiden tulokehitys on epätasaista perhetyypeistä riippuen. Palkkataso vaikuttaa vähemmän kotitalouksien tulokehitykseen kuin ansaitsijoiden määrä. Tämä heikentää luonnollisesti yksinhuoltajien taloudellista tilannetta. Yksinhuoltajilla jää asumismenojen jälkeen vähemmän varoja kulutukseen kuin muilla perheillä. Rahavarojen nousu on ollut hitainta moni-

lapsisilla yksinhuoltajaperheillä. Raportti toteaa, että lapsiperheiden muita heikompi tulokehitys selittyy yksinhuoltajien ja pienten lasten perheiden heikolla tulokehityksellä.

Selvityksessä nousee esiin monia sukupuolten tasa-arvon kannalta tärkeitä kysymyksiä. Lapsiperheiden verotus on kiristynyt suhteessa lapsettomiin, sillä vuoden 1994 verouudistuksessa poistettiin lähes kaikki perhepoliittiset vähennykset. Uudistus on heikentänyt voimakkaimmin yksinhuoltajien taloudellista tilannetta ja rasitus kohdistuu näin etenkin naisiin. Yksinhuoltajilla myös lasten kulutus vie suhteellisesti suuremman osan huoltajan tuloista. Tutkimusten mukaan vanhemmat, etenkin äidit, käyttävät henkilökohtaisiin menoihinsa vähemmän rahaa kuin lapsettomat puoliset.

Raportissa tarkastellaan työmarkkinoiden muutoksia osana toimeentulon hankkimisen edellytyksiä. Tutkimusajankohtana 30–38-vuotiaiden naisten työllisyysaste on laskenut 2 prosenttiyksikköä enemmän kuin samanikäisillä miehillä. Lisäksi määräaikaiset työsuhteet ovat yleisimpiä naisvaltaisilla julkisen sektorin aloilla ja pysyvän työsuhteen saaminen on myöhentynyt erityisesti naisilla.

Selvityksessä kiinnitetään huomiota siihen, että perheiden hajoamisella ja yksinhuoltajuuden lisääntymisellä on välittömiä ja pitkälle ulottuvia seurauksia lapsiperheiden talouteen. Raportissa tuodaan erikseen esille äideille kohdistuva taloudellinen rasite: tulot (tarpeisiin nähden) laskevat yleensä sillä vanhemmalla, jolle jää lasten huoltajuus ja tämä on useimmiten äiti.

Sukupuolisensitiivisesti, ainakin osittain, on selvityksessä käsitelty lasten ja lapsiperheiden palveluita. Tasa-arvoajattelun sanotaan muuttaneen puolisojen suhdetta ja naisten työssäkäynti on vaikuttanut perhemallien muuttumiseen. Perhe-elämän muutokset ja avioerojen määrän kasvu vaikuttavat etenkin äitien taloudelliseen toimeentuloon, mutta tämä jää raportissa mainitsematta.

Isien asemaa on pohdittu koskien neuvolapalveluja ja isyyden vahvistamista. Neuvolajärjestelmä on edelleen äitikeskeinen, vaikka isän osuuteen ja rooliin on viimeaikoina kiinnitetty enemmän huomiota. Isyys tulee vahvistaa esimerkiksi silloin, kun vanhemmat eivät ole keskenään naimisissa. Isyyden vahvistaminen vaatii kuitenkin aina äidin suostumuksen. Tätä on kritisoitu mm. miesjärjestöjen taholta.

Alle kouluikäisistä lapsista puolet hoidetaan kotona, ja raportissa syynä sanotaan olevan ”lähes aina äidin halu hoitaa lapset itse”.²⁸ Olettamusta ei tekstissä perustella eikä sen syitä pohdita. Raportissa mainitaan kuitenkin, että molempien vanhempien koulutustaso vaikuttaa siihen, onko lapsi kodin ulkopuolisessa hoidossa vai ei, äitien koulutuksen ollessa tässä merkittävämpi kuin isän.

Lapsiperheiden taloudellisen tilanteen kehitystä kuvaava raportti sisältää jonkin verran sukupuolen mukaan eriteltyjä tietoja. Työllisyystilannetta kuvaavat tilastot on jaoteltu miehiin ja naisiin. Lisäksi raportissa on jonkin verran pohdintaa koskien isien tilannetta. Sukupuoli olisi kuitenkin mahdollista sisällyttää myös moniin muihin tilastoihin.

Perhepoliittiset tulonsiirrot käsitellään selvityksessä sukupuolineutraalisti. Tilastot perhepaaetuksista ovat kuitenkin saatavilla Kelalta saajan mukaan eriteltyinä. Esimerkiksi Kelan vuoden 2006 internet-tilastoista monet ovat sukupuolen mukaan jaoteltuja. Vanhempainpäivä-

²⁸ Lapsiperheiden taloudellisen tilanteen kehitys Suomessa 1990–2002: 22.

rahatilastoissa saajat on jaoteltu äiteihin ja isiin. Vapaisiin kuuluu äitiysvapaa, isyysvapaa sekä vanhempainvapaa, jonka äiti ja isä voivat jakaa keskenään. Kaikista Kelan vuonna 2006 maksamista vanhempainpäivärahoista 92 prosenttia oli maksettu äideille. Noin 70,5 prosenttia isistä sai vanhempainpäivärahaetuutta, mutta vain 10,5 prosenttia näistä etuuksista koski vanhempainrahaa. Isät käyttävät siis suurimmaksi osaksi heille suunnattua isyysvapaata. Isille maksettu keskimääräinen päiväkorvaus on noin 20 euroa enemmän kuin äideille maksettu (42 euroa vs. 62 euroa). Vielä pienempi osuus isistä käyttää vanhempainpäivärahakauden jälkeisiä tukia, sillä vain noin 4 prosenttia pienten lasten hoidon tuista (kotihoitontuki, yksityisen hoidon tuki, osittainen hoitoraha) maksetaan isille. On tutkittu, että miehistä vähiten perhevapaita käyttävät pääjohtajat ja toimitusjohtajat, eniten taas mm. teollisuustyöntekijät, poliisit ja opettajat. Vähiten perhevapaita käyttävät pienituloisimmat miehet, joiden joukosta suuri osa on ei-työllisiä.²⁹

Suuri osa raportin tilastotiedoista olisi ollut hyödyllistä jaotella sukupuolen mukaan. Tilastot ovat ensisijainen keino sukupuolten välisten erojen tiedostamiseen ja esille tuomiseen. Niiden avulla saadaan näkyviin jo tunnettuja, mahdollisesti itsestään selviltä tuntuvia eroja, mutta aina on mahdollista löytyä myös uusia eroja, joita ei ole aiemmin huomattu tarkastella. Tilastot esimerkiksi eri perhetyypeistä olisi hyvä jaotella sukupuolen mukaan. Näin tulisi näkyviin se, kuinka suuri osa yksinhuoltajaperheistä koostuu äidistä ja lapsista. Yksinhuoltajien taloudellinen tilanne on lisäksi heikentynyt sinä aikana kun se on keskimääräisesti muilla perheillä parantunut. Ero tuodaan selvityksessä esille, mutta se häivytetään myöhemmin käsiteltäessä yksinhuoltajien taloudellista tilannetta. Aina ei siis riitä, että sukupuoli on tilastoissa näkyvisä, se pitää myös ottaa huomioon analyyseissä ja toimenpide-ehdotuksissa.

Vaikka raportti ei itsessään sisällä toimenpide-ehdotuksia, toimii se pohjana koordinaatioryhmän yhteenvetoraportille. Olisikin tärkeää, että kaikki mahdollinen tieto olisi eritelty ja tuotettu sukupuolisensitiivisesti, jotta mahdolliset toimenpiteet osataan suunnata oikein niitä tarvitseville.

Lapsiperheiden asumisen muutokset 1995–2004 -selvitys

Lapsiperheiden asumisen muutoksia 1995–2004 koskeva selvitys vertaa eri lapsiperheiden asumistilannetta toisiinsa sekä lapsettomiin kotitalouksiin. Tulokset ovat yhteneväisiä ensimmäisen raportin tulosten kanssa: tuloerot lapsiperheiden välillä ovat kasvaneet ja polarisaatio koskee myös asumistilannetta. Menot ovat nousseet etenkin yksinhuoltajaperheillä. Kahden huoltajan perheet asuvat useimmin omistusasunnoissa (75 %) ja yhden huoltajan perheet vuokra-asunnoissa (62 %). Asumistuen kokonaismäärästä yli puolet kohdentuu lapsiperheille. Tukea saavista perheistä 70 prosenttia on yksinhuoltajatalouksia. Selvitys on toteutettu täysin sukupuolineutraalisti.

Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen -koordinaatioryhmän yhteenvetoraportti

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama koordinaatioryhmä arvioi lapsiperheiden taloudellisen tilanteen muutoksia ja esitti toimenpide-ehdotuksia yllä käsiteltyjen raporttien pohjalta. Keskeisiä ryhmän esittämiä tavoitteita ja toimenpiteitä ovat vanhempien työmarkkina-aseman

²⁹ Hämäläinen et al 2007, Kelan perhe-etuustilasto 2006. Katso myös Kellokumpu, Jenni 2007.

turvaaminen, palvelujärjestelmän toimivuuden takaaminen sekä perhepoliittisten tulonsiirtojen reaaliarvojen säilyttäminen. Ongelmallisia kohtia ovat olleet työn ja perheen yhteensovittamiseen liittyvien tukijärjestelmien heikko kehitys sekä tulonsiirtojen reaaliarvon voimakas lasku.

Koordinaatioryhmän toimenpide-ehdotuksista monet ovat sukupuolivaikutuksiltaan merkittäviä. Ehdotusten mukaan asumistuen kehittäminen parantaisi pienituloisten lapsiperheiden ja erityisesti yksinhuoltajien asemaa. Asumistuen myöntämisessä ei otettaisi huomioon mitään lapsen elatukseen liittyviä tuloja. Elatustuen tason nosto taas tukisi pienituloisia yksinhuoltajatalouksia, joiden taloudellinen toimeentulo on kehittynyt heikoimmin. Raportissa ehdotetaan, että yksinhuoltajien taloudellisen tilanteen taustalla olevat tekijät tulisi selvittää erikseen. Selvityksen mahdollisesti toteutuessa siinä tulisi ottaa sukupuolinäkökulma huomioon.

Ehdotuksiin sisältyy mm. osittaisen hoitorahan tason nosto, joka voisi aktivoida vanhempia käyttämään työn joustomahdollisuuksia lastensa hoitoon. On oletettavaa, että hoitovapaaetuuksia parantamalla myös miehet osallistuisivat entistä enemmän lasten hoitoon. Tämä parantaisi sekä lasten ja isän välistä suhdetta että äitien työmarkkina-asemaa. Myös päivähoiton maksujärjestelmän turvaaminen niin, että menot ovat kohtuullisia myös pienituloisille, helpottaisi etenkin äitien paluuta työelämään. Minimipäivärahojen nosto kohentaisi varsinkin äitien taloudellista tilannetta, sillä äidit ovat useammin minimipäivärahan varassa kuin isät.

Oikeutta hoitovapaisiin käytetään yleensä ainakin jonkin aikaa vanhempainvapaiden jälkeen. Monilapsisilla perheillä melko usein toinen vanhemmista on jäänyt pois työmarkkinoilta hoitamaan perheen lapsia myös hoitovapaoikeuden ulkopuolella, jolloin suhde työmarkkinoihin ei muodostu pysyväksi. Tämä todennäköisesti vaikeuttaa vanhemman mahdollista paluuta työelämään. Raportti ei kuitenkaan selkeästi ilmaise sitä, että äiti on useimmiten vanhemmista se, jonka paluu työelämään vaikeutuu.

Viimeiseksi raportti ehdottaa, että molempien vanhempien työmarkkina-asemaa voitaisiin vahvistaa tukemalla isien mahdollisuutta käyttää hoitovapaita. Ryhmä ehdottaa isille kahden kuukauden omaa hoitovapajaksoa ennen lapsen kolmannen ikävuoden alkua. Tämä tapahtuisi irrottamalla nykyinen isäkuukausi vanhempainvapaasidoksesta sekä lisäämällä yksi kuukausi isien käyttöön. Ehdotus vaikuttaa molempiin sukupuoliin, sillä mitä enemmän miehet käyttävät perhevapaita, sitä vähemmän vanhemmuuden kustannukset keskittyvät naisvaltaisille aloille.

Tutkimusajankohdan jälkeen vuosina 2003–2005 perhepoliittista tuki- ja palvelujärjestelmää on uudistettu jossain määrin. Oikeutta osittaiseen hoitovapaaseen on laajennettu ja lapsilisään on tehty tasokorotus. Kotihoidon tukea ja äitiys-, isyys- ja vanhempainpäivärahojen peruspäivärahaa on nostettu. Vanhempainpäivärahojen määräytymisperusteita on muutettu niin, että peräkkäisissä synnytyksissä päiväraha voi määräytyä edellistä synnytystä edeltävien tulojen perusteella. Tämä parantaa erityisesti naisten asemaa, sillä käytännössä useimmiten äiti on jäänyt kotiin hoitamaan lasta kotihoidontuella. Lisäksi päiväraha voi nykyään määräytyä myös lyhyen työsuhteen perusteella, mikä parantaa erityisesti määräaikaissa työsuhteissa olevien naisten asemaa. Tavoitteena on ollut vähentää vähimmäismääraisten etuuksien määrää. Kuitenkin vähimmäispäivärahan tason nosto aiheuttaa sen, että ansioperusteisen etuuden saamiseksi edellytetään entistä suurempaa tuloa.

Toimenpide-ehdotukset ovat johtaneet elatustuen tasokorotuksiin sekä asumistukijärjestelmän muutoksiin. Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan on kirjattu lapsiperheiden köyhyyden

vähentäminen ja äitiys-, isyys-, vanhempain- ja sairauspäivärahan vähimmäistaso korotus työmarkkinatuen tasolle. Myös osittaisen hoitorahan tasoa nostetaan.

Koordinaatioryhmän raportti pohtii syitä siihen, miksi yksinhuoltajaperheiden työllisyystilanne on jäänyt muita heikommaksi. Työmarkkinoiden murroksen seurauksena vakaat keskitason työpaikat ovat katoamassa. Raportissa mainitaan esimerkkinä palvelu- ja kaupan ala, jossa merkittävä osa töistä on muuttunut osa-aikaisiksi, suurta joustavuutta vaativiksi, mutta heikkoa tulotasoa antaviksi tehtäviksi. Palvelualan ollessa naisvaltainen ala (esimerkiksi Palvelualojen ammattiliiton jäsenistä 80 % on naisia), tästä kärsivät etenkin naispuoliset työntekijät. Yksinhuoltajalla saattaa olla vaikeuksia taipua vaadittuihin joustoihin ja epäsäännöllisiin työaikoihin. Ilmiön sukupuolisidonnaisuus olisi hyvä tuoda raportissa selkeästi esille. Puhuttaessa korkean koulutuksen vaativista töistä, koordinaatioryhmä huomauttaa määräaikaisten työsuhteiden lisääntyneen erityisesti naisvaltaisilla aloilla. Määräaikaistumisen kasaantuminen nuorille naisille myös nostaa synnytysikää, sillä nuorilla on useimmiten tarve vakiinnuttaa elämäntilanne ennen perheen perustamista.

Raportti huomauttaa, että syntyvyys kärsii epävakaiden työmarkkinoiden seurauksena. Perheenperustamisessa olevat nuoret ovat muuta väestöä useammin määräaikaistissa työsuhteissa ja määräaikaistumiset koskettavat erityisesti nuoria naisia (Vuonna 2006 15–64-vuotiaista palkansaajista naisia oli määräaikaistissa työsuhteessa 20 %, miehiä 12,6 %. 25–44-vuotiaiden ikäryhmässä naisten määräaikaistumiset olivat jopa kaksi kertaa yleisempiä kuin miesten.³⁰). Myöskään perhe-elämän ja muun kuin ansiotyön yhteensovittamista ei ole tarpeeksi kehitetty. Näin ollen esimerkiksi perheen perustaminen opiskeluaikana voi olla taloudellisesti kohtuuttoman raskasta. Tämä on omiaan nostamaan keskimääräistä synnytysikää. Päivähoitojärjestelmä on keskeinen edellytys lapsiperheiden työmarkkinoille osallistumiseen. Koska äiti on vanhemmista se, joka useimmiten jää pois työelämästä hoitaakseen lapsia, hyödyttää päivähoitopalveluiden turvaaminen erityisesti naisia.

Suurimpina ongelmakohtina puhuttaessa lapsiperheiden taloudellisesta tilanteesta on siis tullut esiin lapsiperheiden keskinäinen polarisaatio ja erityisesti yksinhuoltajien taloudellinen tilanne. Yksinhuoltajien työmarkkina-asema on heikentynyt, tulonsiirtojen reaaliarvot laskeutuneet ja asumiskulut nousseet. Suurin osa yksinhuoltajista on naisia, näin toimenpiteiden suunnittaminen yksinhuoltajien taloudellisen tilanteen kohentamiseksi parantaa erityisesti naisten asemaa.

Koordinaatioryhmän ehdotukset pyrkivät parantamaan huono-osaisimpien asemaa valtaosin sukupuolineutraalisti. Kuitenkin suuri osa tämän hankkeen tarkoittamista huono-osaisista on naisia. Vain isien kohdalla on sukupuoli tuotu erikseen näkyviin. Tämä viittaisi siihen, että perheistä puhuttaessa äidit ovat näkymätön normi ja isät näkyvä poikkeus. Kuitenkin molempien erityistarpeet ja etenkin yksinhuoltajien sukupuolijakauma olisi hyvä tuoda ehdotuksissa esille.

Johtopäätöksiä

Tiivistäen voidaan todeta, että osahankkeen analyyseista puuttuu sukupuolinäkökulma lähes täysin. Sukupuolinäkökulma on useimmiten tuotu esille vain käsiteltäessä naisten määräaikai-

³⁰ Naiset ja miehet Suomessa 2007: 46, Palanko-Laaka, Kirsti 2005: 26.

sia työsuhteita sekä isätyötä. Vaikka nämä ovat yhteiskunnallisesti ja perheiden kannalta olennaisia seikkoja, olisi selvityksissä hyvä käsitellä esimerkiksi yksinhuoltajien voimakasta sukupuolivinoumaa. Yksinhuoltajien muita heikompi taloudellinen tilanne koskettaa erityisesti naisia, onhan suurin osa (tarkasteluajankohtana vuonna 2003 87 %) yksinhuoltajista äitejä. Toimenpide-ehdotuksissa käsitellään isien perhevapaita sekä molempien vanhempien työmarkkina-aseman tukemista, muuten ehdotukset on muodostettu sukupuolineutraalisti.

Hankevastaavaa haastateltaessa kävi ilmi, että sukupuolen merkitys osahankkeessa on tiedostettu, mutta sitä ei ole tietoisesti nostettu esille. Sukupuolen ajatellaan olevan itsestään selvästi tärkeä seikka lapsiperheiden taloudellisista mahdollisuuksista puhuttaessa eikä sen katsottu olevan merkittävä lopputuloksen kannalta. Toimenpide-ehdotukset pyrkivät parantamaan nimenomaan heikompiensaisten asemaa (yksinhuoltajat, vähimmäispäivärahan saajat), mikä vaikuttaa myönteisesti etenkin naisiin. Sukupuolta ei kuitenkaan ole haluttu tuoda esille sinänsä, sillä tavoitteena on ollut perheiden taloudellisen tilanteen parantaminen.

Työryhmä tiedostaa naisten ja miesten väliset erot ja näiden vaikutukset perheiden taloudelliseen tilanteeseen, mutta eroja ei varsinaisesti ole käsitelty raporteissa. Sukupuolen puuttuminen onkin osahankkeen kohdalla ongelmallisinta informaation ja tiedostamisen kannalta. Lukijoille tilastojen sukupuolijakauma ei välttämättä ole yhtä selkeää kuin työryhmälle. Siksi olisikin hyvä kirjata ylös itsestään selviltäkin tuntuvat seikat. Sukupuolinäkökulmaa ei tarvitse tuoda ulkopuolelta mukaan, ”päälleliimata”, vaan se on jo itse työssä mukana. Sukupuolen selkeä esille tuominen palvelisi kuitenkin herättävänä tekijänä laajemmalle yleisölle ja myös niille toimijoille, joille sukupuolen merkitys ei ole itsestäänselvyys.

3.1.2 Lastensuojelun kehittämisohjelma

Lastensuojelun kehittämisohjelma on yksi Sosiaalialan kehittämishankkeen merkittävimmistä osahankkeista. Uusi lastensuojelulaki astuu voimaan vuoden 2008 alusta. Ohjelman tarkoituksena on ollut ohjata pitkäkestoisesti lastensuojelutyötä yhteistyössä kuntien, järjestöjen ja yksityisten palveluntuottajien kanssa. Tavoitteena on ollut parantaa lasten ja nuorten asemaa ja turvata näiden hyvinvointi.

Hanke on ollut pitkälti selvitys- ja pohjustustyötä lastensuojelun kehittämistä varten. Alkuvaiheessa selvitettiin lastensuojelun kehittämistarpeet ja niiden tausta. Kehittämis ehdotusten pohjalta tehtiin toteuttamissuunnitelma, johon kirjattiin ne tavoitteet ja toimet, jotka vaativat pidempikestoista kehittämistyötä. Tuotettujen raporttien ja selvitysten lisäksi ohjelman aikana on avattu *Lastensuojelun käsikirja* verkkoon (<http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/LSkasikirja/>). Hankkeen painoalueita ovat olleet esimerkiksi vauvaperhetyön sekä avohuollon kehittäminen. Osahankkeen tärkeimmät tulokset ovat aikaansaadut kansalliset lastensuojelun linjaukset, lastensuojelun käsikirja sekä kehittämistyön aikaansaaminen ja siihen liittyvä vuorovaikutus eri toimijoiden (kunnat, järjestöt ja valtakunnallinen taso) välillä.

Lastensuojelua kehitettäessä tulisi muistaa, että lapset eivät ole vain lapsia, vaan myös tyttöjä ja poikia. On hyvä kysyä, millä tavoin tyttöjen ja poikien tarpeet eroavat toisistaan. Tarvitsevatko tytöt ja pojat mahdollisesti erilaisia tukitoimia ja palveluja?

Sukupuolella on merkitystä lastensuojelusta puhuttaessa, sillä tytöt ja pojat oireilevat usein eri tavoin. Pojat ovat esimerkiksi perinteisesti muodostaneet enemmistön laitoksiin sijoitetuista nuorista. Tyttöjen osuus on tosin viime aikoina ollut kasvussa. Poikien suuri osuus on yhtey-

dessä siihen, että nuorten sosiaalisia normeja rikkova käyttäytyminen (epäsosiaalisuus, käyttäytymishäiriöisyys) on mieshakuista.³¹

Sukupuolenmukainen tilastointi on vielä vaillinaista. Stakesin indikaattoripankissa Sotkanetissä osa lastensuojelua koskevista tilastoista on sukupuolen mukaan jaoteltu. Tilastoituina on ammatillisissa perhekodeissa, kodin ulkopuolisessa sijoituksessa, laitoshuollossa, huostassa, lastensuojelulaitoksissa, lastensuojelun avohoidollisissa tukitoimenpiteissä ja muussa laitoshuollossa olevat lapset ja nuoret. Näistä ainoastaan huostassa olleet ja kodin ulkopuolelle sijoitetut on tilastoitu sukupuolen mukaan. Tilastoista käy ilmi, että poikia on sijoitettu hieman enemmän laitoksiin ja tyttöjä taas perheisiin. Tilastointia tarvittaisiin kuitenkin lisää, etenkin lastensuojelun piiriin päätyminen syistä, jotta ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä pystyttäisiin kohdistamaan paremmin sukupuolen mukaan.

Ruotsissa on tutkittu sukupuolten välisiä eroja koskien lasten ja perheiden sosiaalipalveluja. Lastensuojelun asiakkaissa poikia on hieman enemmän kuin tyttöjä ja rikokset ovat pojilla yleisempiä kuin tytöillä. Ruotsissa huomattiin myös, että pojat nähtiin usein aktiivisina toimijoina ja he saivat paremmin ääneensä kuuluviin kuin tytöt. Tytöillä taas oli enemmän perheeseen liittyviä ongelmia, mikä voi tutkimuksen mukaan johtua siitä, että perheet pyrkivät kontrolloimaan tyttöjä enemmän kuin poikia. Ruotsalainen tutkimus vahvistaa myös Suomessa esitetyt käsitykset siitä, että sosiaalityöntekijöiden naisvaltainen enemmistö sivuuttaa helposti isän ja käsittelee lapsen asioita suurimmaksi osaksi äidin kanssa. Sukupuolierolla ajatellaan olevan merkitystä vasta nuoruudessa, lapset nähdään ainoastaan lapsina, ei niinkään tyttöinä ja poikina.

Ruotsissa on lisäksi tutkittu, miksi tytöt ja pojat tulevat sijoitetuiksi kodin ulkopuolelle. Pojat kokevat useammin pahoinpitelyä, tytöt taas seksuaalista väkivaltaa. Tytöt myös karkaavat kotoa poikia useammin. Poikien sijoitussyynä olivat useammin käytösongelmat, tyttöjen taas ihmissuhteet. Kaiken kaikkiaan lähes kaikki ongelmat olivat yleisempiä pojilla kuin tytöillä. Tutkimus on usein keskittynyt tyttöjen ongelmiin, jolloin poikien erityistarpeet voivat jäädä huomiotta. Kuitenkin pojat usein ilmaisevat ongelmiaan ulospäin, tytöt taas perheen sisällä. Tyttöjen ongelmat lisääntyvät erityisesti murrosiässä. Tähän vaikuttavat myös tytöille ja pojille asetetut erilaiset odotukset.³² Tyttöjen ja poikien välillä on siis merkittäviä eroja sosiaalipalveluiden näkökulmasta, joita tulisi myös Suomessa tutkia laajemmin.

Lastensuojelulaki

Lastensuojelulain tarkoitus on ”turvata lapsen oikeuksien ja edun huomioon ottaminen lastensuojelua toteuttaessa sekä lapsen ja hänen perheensä tarvitsemat tukitoimet ja palvelut”. Sillä pyritään edistämään viranomaisten yhteistyötä sekä parantamaan lasten ja vanhempien tai huoltajien oikeusturvaa lastensuojeluun liittyvässä päätöksenteossa. Ehkäisevä lastensuojelu taas sisältyy uutena lastensuojelun toimintamuotona lakiin.³³

Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi toteaa, että lastensuojelulailla on vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Esitys ottaa huomioon myös huollosta erotetun vanhemman oikeudet ja velvollisuudet lapseen. Tämä parantaa etenkin isien tilannetta, sillä isät ovat useammin

³¹ Honkatukia, Päivi et al 2004: 131.

³² Jämställd socialtjänst? 2004: 74–109.

³³ Lastensuojelulaki 417/2007, HE 252/2006.

etävanhempia kuin äidit. Esitys myös mainitsee vanhempien päihdeongelmat ja kiinnittää erityisesti huomiota äitien päihdeongelmiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon välttämättömät palvelut tulisi turvata raskaana olevien ja syntyvien lasten suojaamiseksi. Esitys korostaa odottavien äitien tukemista ja mainitsee myös kummankin sukupuolen mahdollisuudet saada päihde- ja mielenterveyspalveluja.³⁴ Valtaosa alkoholin ongelmakäyttäjistä on kuitenkin miehiä, ja siksi isien merkitystä ehkäisevän päihdetyön osalta olisi myös hyvä käsitellä.

Esityksen sukupuolivaikutusten arviointi nostaa esille perheväkivallan merkityksen lastensuojelutarpeen aiheuttajana. Noin joka viides parisuhteessa elänyt nainen on kokenut väkivaltaa tai sen uhkaa puolison taholta. Esitys tähdentää, että palveluja tulisi tarjota kaikille väkivallan osapuolille: kohteeksi joutuneille, todistajille ja tekijöille. Myös työntekijöiden aseman turvaaminen ja suojeleminen väkivallalta vaikuttaa erityisesti naisiin, onhan lastensuojelun henkilöstö naisvaltaista.³⁵

Esityksessä uudeksi lastensuojelulaiksi on siis otettu joissain määrin sukupuolivaikutukset huomioon. Sukupuolinäkökulmasta merkittävimpiä kysymyksiä ovat erotilanteet ja etävanhemmuus, päihdeongelmat, perheväkivalta sekä henkilöstön aseman turvaaminen ja suojeleminen väkivallalta. Lain soveltamisessa tulisi muistaa toimenpiteiden merkitykset kummallekin sukupuolelle.

Lasten osallisuus lastensuojelun kehittämisessä

Lasten osallisuutta lastensuojelun kehittämisessä ryhdyttiin osahankkeessa pohtimaan ohjelman kuluessa. Osallisuus ei kuulunut alkuvaiheen tavoitteisiin, mutta nousi välttämättömäksi aihealueeksi työn edetessä. Hankkeessa haastateltiin lastensuojelun asiakkaina olleita lapsia ja nuoria. Mikko Orasen pohtii raportissaan kiinnostavasti myös sukupuolen merkitystä. Osallisuushankkeen sukupuolijakauma oli hyvin epätasainen: keskusteluihin osallistui 16 tyttöä ja kolme poikaa. Ehdolla oli kaksi poikaryhmää, joista kumpikin nuorten ryhmiä. Toisen ryhmän osallistuminen kariutui aikataulusyihin, toinen ryhmä kieltäytyi osallistumasta. Ryhmän vetäjät pitivät keskustelua liian vaativana kuulemisen muotona pojille, sillä heidän käsityksensä mukaan pojat eivät pysty luottamaan vieraisiin aikuisiin eivätkä ilmaisemaan ajatuksiinsa ryhmäkeskusteluissa. Vetäjät ehdottivat keskusteluiden siirtämistä toiminnan lomaan.

Oranen toteaa, että kaikki ryhmien vetäjät saivat saman informaation hankkeesta. Myös tytöt jännittivät keskusteluihin osallistumista. Tyttöryhmien vetäjät eivät kuitenkaan epäilleet tyttöjen selviytymistä keskusteluista eivätkä tytöt kieltäytyneet osallistumasta. Poikaryhmien vetäjät olettivat siis käytännön kokemuksesta, ettei poikiin saada kontaktia keskustelujen avulla. Kirjoittaja pitää havaintoa merkityksellisenä. Se osoittaa, että aikuiset pystyvät kontrolloimaan sitä, kenen kanssa heidän vastuullaan olevat lapset ovat tekemisissä. Käsitykset miesten ja poikien puhumattomuudesta vaikuttivat tässä tapauksessa poikien osallistumattomuuteen. Oranen pohtiikin keskustelupainotteisen osallistumisen vaikutuksia erilaisiin ryhmiin lasten ja nuorten keskuudessa. Siitä huolimatta että tulkinta saattaa olla yksinkertaistava ja harhaanjohtava, Oranen kehottaa arvioimaan, voiko osallistumisen muoto todella vaikuttaa joitain ryhmiä, kuten poikia, syrjivästi.

³⁴ HE 252/2006: 111.

³⁵ *ibid.*

Oranen huomauttaa, että sukupuolella on merkitystä osallisuuden käytäntöjen kannalta muutenkin kuin vain kielenkäytön ja puheen kannalta. Esimerkiksi tytöille ja pojille voidaan järjestää toimintaa sen perusteella, mistä heidän oletetaan olevan kiinnostuneita. Sukupuolittuneet toimintamallit saattavat näin ohjata käytännön työtä. Kirjoittaja heittää ilmaan ajatuksen siitä, olisiko hankkeessa pitänyt edistää tyttöjen ja poikien osallistumista lasten osallistumisen sijaan.³⁶

Osahankkeessa sukupuolen merkitys nousi esiin käytännön työn kautta, kun osallistujiksi tuli lähestulkoon pelkästään tyttöjä. Tämä sai selvityksen tekijän pohtimaan sukupuolen merkitystä laajemminkin. Poikien vähäinen osallistuminen toimi siis eräänlaisena herättäjänä ja toi selvitykseen sukupuolinäkökulman.

Nuorten avohuolto -selvitys

Alpo Heikkisen selvitys nuorten avohuollosta tarkastelee 12–17-vuotiaiden nuorten avohuoltoa pääkaupunkiseudulla. Sen tarkoitus on vahvistaa nuorten avohuoltoa eri toimijoiden yhteisessä lastensuojelutyössä. Selvitys osoitti, että nuorten avohuollon tarve on 2000-luvun aikana pysynyt ennallaan tai kasvanut. Nuorten ongelmien kirjo on selvityksen mukaan laajentunut. Nuorille tarjottavat palvelut ovat pirstaloituneet.³⁷

Nuorten avohuolto -selvitys on yksi harvoista Sosiaalialan kehittämishankkeen alaisista julkaisuista, joissa on huomioitu sukupuolinäkökulma. Valtaosassa selvityksessä esiintyvistä tilastoista tiedot on esitetty sukupuolen mukaan jaoteltuina. Tilastot kertovat, että poikien määrä lastensuojelussa on suurempi kuin tyttöjen. Myös avohuollossa poikia on enemmän, mutta tyttöjen määrä on lisääntymään päin. Heikkinen tuo esille sen, että pojat ohjautuvat useammin sosiaalihuollon, tytöt taas terveydenhuollon piiriin. Psykiatrisessa sairaalahoidossa olevista lapsista enemmistö on poikia, nuorista taas tyttöjä. Nuorten tyttöjen osuus on kasvanut eniten tutkittavien vuosien (1995–2004) aikana.³⁸ Pojat taas ovat ylliedustettuina rikostilastoissa ja ”alle 15-vuotiaat rikoksista epäillyt pojat ovat edelleenkin merkittävä sosiaalinen signaali varhaisesta oireilusta, joka edellyttää laaja-alaista kasvatuksellista taustatyötä ja riittäviä psykososiaalisia palveluja”.³⁹

Nuorten avohuoltoa käsittelevässä selvityksessä varsinaiset toimenpide-ehdotukset ovat sukupuolineutraaleja. Ehdotuksia on kuusi: Moniammatillisen intensiiviohjelman kehittäminen, kouluperusteisten interventiomenetelmien käyttäminen varhaisen tuen malleina, tukihenkilön mahdollistaminen, oman mallin kehittäminen nuorten lastensuojelutarpeen selvittämiseen, tilastoinnin kehittäminen sekä tutkimustyön vahvistaminen.⁴⁰ Kun tiedetään, että tytöt ja pojat oireilevat eri tavoin, olisi hyvä ottaa tämä huomioon myös toimenpide-ehdotuksissa. Heikkinen ehdottaa työmenetelmäksi nk. androgyynisiä tukimalleja, jotka ovat suunnattu pojille. Nämä tukimallit sisältävät sekä perinteisiä maskuliinisia että feminiinisiä elementtejä.⁴¹ Ajatuksena on, että poikien pitäisi oppia ymmärtämään sekä naisten että miesten toimintatapoja.

³⁶ Oranen, Mikko 2007: 28–30.

³⁷ Heikkinen, Alpo 2007.

³⁸ Tuori, Timo et al, 2006: 8.

³⁹ Heikkinen, Alpo 2007: 30.

⁴⁰ Heikkinen, Alpo 2007: 75–76.

⁴¹ Heikkinen, Alpo 2007: 50.

Tekijää haastateltaessa kävi ilmi, että sukupuolen läsnäolo selvityksessä esiintyvissä tilastoissa sai osakseen kritiikkiä. Tekijää on pyydetty häivyttämään sukupuoli pois, sillä selvityksen on nähty korostavan liikaa poikien ongelmia. Erityisesti maininta poikien suuresta osuudesta rikostilastoissa on kirvoittanut kritiikkiä. Tekijä itse näki, että tilastot kertovat faktoja, eikä niitä ole syytä peitellä. Yleisessä keskustelussa on kuitenkin esitetty mielipiteitä, joiden mukaan poikien tapa oireilla saa helposti enemmän huomiota ja pojat ovat siksi yliedustettuina tilastoissa. Varsinaista tutkimusta väitteen paikkaansa pitävyydestä ei kuitenkaan ole olemassa. Heikkisen mukaan yläasteikäisten poikien ongelmat ovat lisääntyneet, eivätkä työmenetelmät ole enää toimivia. Tämä vaatisikin uusien menetelmien kehittämistä. Käytöshäiriöt kouluissa ovat lisääntyneet ja selitystä on haettu yhteiskunnallisista muutoksista. Perherakenteet ovat murroksessa ja päihde- ja mielenterveysongelmat kasvussa.

Selvitykseen kohdistettu kritiikki kumpuaa suomalaisessa kulttuurissa yleisesti esiintyvistä sukupuolineutraaliuden ihanteesta.⁴² Tasa-arvon nimissä häivytetään sukupuoli kokonaan pois, vaikka usein olisi hedelmällistä tarkastella asioita eksplisiittisesti miesten ja naisten (poikien ja tyttöjen) kannalta. Poikien ongelmien esiin tuomisen koetaan syrjäyttävän tyttöjen ongelmat. Poikien ja tyttöjen palvelujen tarpeet, ongelmat ja erityispiirteet tulisi osata huomioida. Pojat ja tytöt voivat oireilla lukemattomin tavoin sukupuolesta riippumatta, mutta tilastojen mukaan tiettyä sukupuolen mukaista käyttäytymistä on kuitenkin olemassa. Olisikin ensiarvoisen tärkeää korostaa sukupuolisensitiivisyyttä eikä niinkään sukupuolineutraaliutta. Siitä olisi eniten hyötyä kummallekin sukupuolelle.

Tilastot siis osoittavat, että pojat ja tytöt oireilevat hyvin eri tavoin: pojat ulospäin, usein rikoksilla, tytöt mielenterveysongelmilla. Tämän vuoksi tunnistamismenetelmiä ja hoitokäytäntöjä tulisi kehittää sukupuolisensitiiviseen suuntaan. Tämä parantaisi molempien sukupuolten mahdollisuuksia päästä hoitoon ja ongelmien varhaisempaa tunnistamista. Sukupuoli puuttuu kuitenkin lastensuojelutarpeen aiheuttavien syytekijöiden kuvaavista taulukoista. Lisää tietoa sukupuolen merkityksestä lastensuojelussa tarvitaan siis edelleen. Tilastojen esittäminen sukupuolen mukaan on ensiarvoisen tärkeää, jotta saataisiin tietoa tyttöjen ja poikien ja naisten ja miesten välisistä eroista. Tilastot eivät kuitenkaan yksin riitä. Tilastojen tuottamaa tietoa tulisi myös soveltaa analyysihin ja toimenpiteisiin.

Lopuksi

Internetissä toimiva *Lastensuojelun käsikirja* on uuteen lastensuojelulakiin perustuva työtekijöiden työväline. Käsikirjassa on tietoa mm. lainsäädännöstä, työmenetelmistä ja -prosesseista sekä erilaisia ajankohtaisia uutisia. Selvityksen kirjoittamishetkellä sivusto on vielä keskeneräinen, mutta ainakin tässä vaiheessa se on toteutettu sukupuolineutraalisti. Käsikirjassa ei mainita esimerkiksi tyttöjen ja poikien erilaista oirehtimista lastensuojelutarpeen selvittämisen kohdalla. Käsikirjassa puhutaan vanhemmista, ei isistä ja äideistä. Myöskään selaisissa aiheissa kuin ”kunnia” väkivallassa tai maahanmuuttajien kohtaamisessa ei ole julkaistua sukupuolinäkökulmaa. Lukijan ymmärrystä sukupuolen merkityksestä ei tulisi kuitenkaan pitää itsestäänselvyytenä, vaan sukupuoli olisi hyvä aina mainita kun sillä on aiheen käsittelyn kannalta merkitystä.

⁴² Kts. esim Kuronen, Marjo et al 2004: 5.

Honkatukia ja Pösö puhuvat sukupuolesta arjen lausumattomana itsestäänselvyytenä, jonka esiin nostaminen on kuitenkin välttämätöntä. Kuitenkaan yksinkertaisia ohjeita sukupuolen käsittelyyn lastensuojelussa tai sosiaalityössä ei ole mahdollista antaa. Tärkeää olisi herkistyä kuuntelemaan nuoria ja heidän tapojaan olla tyttö ja poika sekä tähän liittyviä ristiriitaisuuksia. Tämä edellyttää aktiivisuutta nuorten kanssa työskenteleviltä aikuisilta.⁴³

Haastattelussa hankevastaava totesi, ettei lastensuojelun kehittämisohjelmassa ole varsinaisesti otettu sukupuolinäkökulmaa huomioon. Tytöt ja pojat eroavat kuitenkin palvelunkäyttäjinä toisistaan. Sukupuoli tulisi hankevastaavan mukaan huomioida etenkin nuorten kohdalla. Yleisen käsityksen mukaan pojat ovat toiminnallisempia eikä poikien asiakkuussuhde lastensuojelussa toimi niinkään puheen kuin ryhmien ja toiminnan kautta. Tytöille ja pojille on omia kohdennettuja ryhmiä, mutta alueelliset erot ovat suuria ja järjestelmällinen sukupuolinäkökulma puuttuu vielä. Myös äideistä ja isistä puhuttaessa pitäisi huomioida sukupuolinäkökohdat. Tämän tulisi tapahtua toimenpiteitä konkretisoidessa, käytännön työn tasolla. Lastensuojelun kehittämisohjelma on luonut pohjaa toiminnan kehittämiseksi edelleen, eikä vielä ole liian myöhäistä pohtia myös sukupuolen merkitystä lastensuojelun kehittämistyössä. Tämä vaatisi etenkin ajallisia resursseja, mutta myös järjestelmällistä kiinnostusta asiaan. Sukupuoli tulisi sisällyttää aiempaa laajemmin lastensuojelun tilastointiin. Sukupuolta on jo pohdittu yksittäisissä toiminnoissa ja sen merkitys tiedostetaan, mutta järjestelmällisempi analyysi voisi helpottaa erojen huomioon ottamista käytännön toimissa.

3.1.3 Isien ja isyyden tukeminen äitiys- ja lastenneuvoloissa

Osahanke *Tilaa lapsille ja perheille yhteiskunnassa* teetti kyselyn äitiys- ja lastenneuvoloille isyyden tukemisesta ja isyytyön tasosta neuvoloissa. Selvityksen pohjalta julkaistaan raportti, joka ei kirjoittamishetkellä ole vielä ilmestynyt.⁴⁴ Tarkastelen kuitenkin kyselyn tuloksia ja raportin alustavia johtopäätöksiä.

Kyselyn tarkoituksena oli kerätä tietoa isyyden tukemisesta neuvoloissa, sillä valtakunnallista tietoa aiheesta oli vähän. Aihe on ajankohtainen, sillä isyyttä on ryhdytty pohtimaan yleisemminkin ja isä on mm. kannustettu pitämään perhevapaita erilaisin kampanjoin. Tulokset kertovat, että isien tukemiseen neuvoloissa on ryhdytty kiinnittämään enemmän huomiota. Kyselyyn vastanneet terveydenhoitajat kokivat valtaosin isien tukemisen tärkeäksi ja tunsivat sen osaksi työtään. Isien käynnit neuvoloissa ovat lisääntyneet viimeisen viiden vuoden aikana. Isät osallistuivat yleisimmin perhevalmennuksiin, isäryhmien olemassaolo oli harvinaisempaa. Suunnitelmia isien tukemiseksi oli tehty vain osassa terveyskeskuksista ja vastaajat kokivat ettei neuvoloiden johto ole tukenut tarpeeksi isätoiminnan kehittämistä. Lisäksi neuvoloiden välillä oli suuria alueellisia eroja, mikä asettaa isät ja perheet eriarvoiseen asemaan valtakunnallisesti.

Isät ovat aiempaa kiinnostuneempia isyydestä ja sitoutuneempia perhe-elämään. Tämä luo myös haasteita neuvoloille, joiden pitää osata kohdata isät miehinä ja tarjota näille omia palveluja. Edellytyksenä on joustavien neuvolapalveluiden lisäksi perhe- ja työelämän kehittäminen lapsiperheiden näkökulmasta. Neuvolakulttuurin kehittäminen ja henkilökunnan kouluttaminen ovat välttämättömiä isyyden tukemiselle. Lisäksi perhekeskeisyys on määriteltävä

⁴³ Honkatukia, Päivi et al 2004: 158.

⁴⁴ Isien ja isyyden tukeminen äitiys- ja lastenneuvoloissa.

niin, että se sisältää myös isät. Myös PERHE-hankkeen yhteydessä (katso alla) kävi ilmi, että vanhemmilla tarkoitetaan usein tosiasiallisesti vain äitejä.

Raportti toteaa, että neuvoloihin tarvitaan sukupuolisensitiivistä toimintatapaa, joka ottaisi huomioon sekä äidit ja isät että tytöt ja pojat. Tämä edistäisi sukupuolten välistä tasa-arvoa, jaetun vanhemmuuden toteutumista ja perheiden hyvinvointia. Osahanke on siis ainoa tutkituista hankkeista, jonka tavoitteena on ollut sukupuolten välisen tasa-arvon parantaminen siinänsä. Tasa-arvopyrkimyksellä tavoitellaan myös luonnollisesti lasten ja perheiden hyvinvoinnin parantamista. Osahankkeen julkilausuttu sukupuolinäkökulma viittaa siihen, että isä on perheestä puhuttaessa edelleenkin poikkeus. Äitiys taas on osa perheen käsitettä jo itsessään ja muodostaa näin normin perheelle.

3.1.4 PERHE-hanke

PERHE-hanke on toteutunut kumppanuushankkeena yhdessä Sosiaalialan kehittämishankkeen ja kansallisen terveydenhuoltoprojektin ja muiden sosiaali- ja terveysministeriön asettamaan valtakunnalliseen kumppanuuden koordinaatioryhmään kuuluvien toimijoiden kanssa.

Toimijoiden yhteiseksi viitekehikseksi on luotu visio perhekeskuksesta. Kunnissa ja seutukunnissa liikkeelle on lähdetty omista kehittämistarpeista. Valtakunnallisesti perhekeskusten syntymistä on tuettu edistämällä perhelähtöistä toimintatapaa, peruspalvelujen verkottumista, kunnan palvelujen, seurakunnan, järjestöjen ja muiden toimijoiden kumppanuutta sekä perheiden osallisuutta ja vertaistukea.

Hanke on laajentunut vuosittain, kun mukaan on tullut uusia valtionavusteisia kuntahankkeita. Nyt perhekeskustoimintaa kehitetään noin sadassa kunnassa yhteensä 30 kuntahankkeessa. PERHE-hankkeen valtakunnallinen koordinaatio päättyy vuoden 2007 lopussa. Kuntahankkeista osa jatkaa aina vuoden 2009 lokakuun loppuun. Perhekeskus on mainittu myös pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa. Hallitusohjelman mukaan lapsiperheiden palvelut kootaan perhekeskuksiksi. Perhekeskus uudistaa lapsi- ja perhepalvelujen nykyisen palvelurakenteen ja toimintakäytännöt. Sillä on selkeä yhteys kunta- ja palvelurakennemuutokseen.⁴⁵

Hankevastaava toi haastattelussa esille, että osahankkeessa sukupuolten kannalta merkittävää on ollut isätoiminnan kehittäminen. Isien osallistumiseen ja rooleihin kiinnitetään yhä enenevässä määrin huomiota. Kenttätöyssä on havaittu, että isät osaavat myös vaatia enemmän heille suunnattuja palveluja. Osahankkeessa ei ole järjestetty teemaseminaaria aiheesta, mutta esimerkiksi isien asema palveluissa olisi hankevastaavan mukaan voinut olla hyödyllinen aihe käsitellä.

Isätoiminta on PERHE-hankkeessa suhteellisen uusi painopiste. Hankkeessa on pohdittu mm. miehen isyyden kokemista ja sen vaikutusta hyvinvointiin. Kuntiin on perustettu erilaisia isäryhmiä ja myös isien omia neuvolakäyntejä on suunniteltu. Hankevastaava kuitenkin huomautti, että isiä olisi syytä pohtia enemmän myös päivähoitossa ja kouluissa. Koulun ja perheen välistä yhteistyötä tulisi vahvistaa. Perhekeskustoiminnan tarkoitus on tukea hyvinvointia ennen kuin ongelmia pääsee syntymään, ja isillä on tässä merkittävä rooli. Hankkeessa on

⁴⁵ Viitala & Paavola 2007, 2–3. Katso myös www.sosiaaliportti.fi/PERHE-hanke.

mietitty lapsen hyvinvointia lähinnä perheen kautta pohtimatta tarkemmin sukupuolen merkitystä tässä. Hankevastaavan mukaan sukupuolen huomioon ottaminen tulisi ulottaa konkreettiselle tasolle, käytännön työhön. Palvelujen tarpeessa on sukupuolen mukaisia eroja, isät esimerkiksi vaativat usein enemmän ja haluavat kuulla faktatietoa.

Hankevastaava totesi, että suurin ongelma perhetyössä on edelleen se, että kun puhutaan vanhemmista, tarkoitetaan tosiasiaa äitejä. Isien merkitystä lapsen ja perheen hyvinvoinnissa ei osata välttämättä vielä tunnistaa yhtä hyvin. Myös tutkijat ovat puhuneet samasta ilmiöstä: esimerkiksi Leo Nyqvist siteeraa tutkimuksia, joiden mukaan perhekeskeisyys merkitsee nykyäänkin usein vain työntekijän suhdetta äitiin.⁴⁶ Neuvoloissa ja päiväkodeissa on kuitenkin ryhdytty ottamaan isiä paremmin huomioon esimerkiksi muuttamalla kotikäyntien aikoja isille sopivammiksi. Henkilökunta on ollut muutokseen tyytyväinen sen aiheuttamasta vaivasta ja joustavuuden vaatimuksista huolimatta. Espoossa kehitetyssä perhevalmennusmallissa isät ja äidit tapaavat sekä omissa ryhmissään että yhdessä. Yksi valmennuksen kolmesta painopisteestä on isien ja äitien tasavertaisuus lapsen elämässä. Isät otetaan huomioon koko valmennuksen ajan.

Haastattelussa tuli esille, että järjestelmä on muuttumassa ja ammatillisuus vahvistumassa. Vapaaehtoiset isäryhmien vetäjät ovat ryhtyneet pitämään työtä oikeana työnä, josta tulisi myös saada palkkaa. Naisvaltainen henkilöstö ei välttämättä aina osaa tunnistaa miesten tarpeita ja sukupuolten välinen kohtaaminen ei onnistu. Äitien kanssa tehtävään työhön on olemassa perinteitä ja malleja, mutta isäperinnettä ei ole vielä olemassa. Isä saattaa tuntea ettei hänellä ole paikkaa äitikeskeisessä toiminnassa. Kuitenkin nuoret isät ovat yhä enemmän mukana lastensa elämässä, esimerkiksi neuvolakäynneillä. Nykyään myös isoisät osallistuvat paljon lastenlastensa hoitoon ja ovat näistä kiinnostuneita.

Konkreettisten toimintamallien ja uusien ajattelutapojen lisäksi tarvitaan myös tutkimusta sukupuolen välisen tasa-arvon ja perheen hyvinvoinnin välisistä suhteista. Hankevastaava totesi, että isyyttä olisi aika pohtia nimenomaan palvelujen kannalta. Käytännön työmenetelmissä tulisi siis muistaa, että perheessä ei ole ainoastaan äiti, vaan vanhempiin kuuluu myös isä (saateenkaariperheitä ei tässä yhteydessä käsitelty). Työkäytäntöjen konkretisoinnissa tulisi huomioida myös sukupuoli. Isät haluavat nykyään olla isiä ja palvelujen tulisi tukea tätä.

Osahankkeessa ei ole huomioitu sukupuolinäkökulmaa valtakunnallisella tasolla. Kunnallisissa hankkeissa on kuitenkin pyritty edistämään mm. isien osallisuutta eri tavoin. Työmenetelmissä on kuitenkin vielä kehitettävää, jotta isien merkitys voidaan huomioida kattavammin koko maan tasolla.

3.1.5 Varhainen puuttuminen

Varhaista puuttumista edistävä Stakesin *Varpu-hanke* on käynnistynyt jo vuonna 2001 ja jatkunut Sosiaalialan kehittämishankkeen alaisuudessa. Hankkeen tavoitteena on ankkuroida varhaisen puuttumisen käsite ja menetelmät osaksi lasten ja perheiden kanssa työskentelevien perustyötä. Pitkäjännitteistä varhaisen puuttumisen edistämistä jatketaan myös tulevaisuudessa.

⁴⁶ Nyqvist, Leo 2004: 103.

Stakes on kehittänyt nk. dialogisia menetelmiä, jotka tähtäävät lasta koskevan huolen varhaiseen puheeksiottamiseen ja perheen ja työntekijöiden yhteistyön. Puhutaan esimerkiksi huolen vyöhykkeistöstä, jonka tarkoituksena on auttaa selkiyttämään työntekijöiden keskinäistä ja perheiden kanssa tehtävää yhteistyötä. Huolen vyöhykkeistössä työntekijöiden lapsista ja nuorista kokema huoli nähdään jatkumona, jonka yhdessä ääripäässä on ei-huolta tilanne ja toisessa ääripäässä suuren huolen tilanne, jossa työntekijä kokee lapsen tai nuoren olevan välitömmässä vaarassa.

Osahanketta koordinoi sosiaali- ja terveysministeriön asettama eri tahoista koostuva valtakunnallinen vastuuhenkilöverkosto. Ajatuksena on ollut antaa jokaiselle hallinnonalalle vastuuta varhaisen puuttumisen edistämisestä. Varhaista puuttumista on siis pyritty valtavirtaistamaan kaikkeen toimintaan. Yleisemmin tavoitteena on kulttuurinen muutos, jonka myötä vastuu lasten hyvinvoinnista koskisi jokaista aikuista, niin ammattilaista kuin vanhempainakin.

Hankevastaavan mukaan sukupuolta ei hankkeessa ole ainakaan hallintotasolla varsinaisesti mietitty. Sen sijaan käytännön tasolla sukupuoli on mahdollisesti noussut esiin. Kuntahankkeet ovat saattaneet kohdistuvia esimerkiksi nuoriin rikoksenteijöihin. Käytännössä nämä hankkeet ovat siis kohdistuneet enimmäkseen poikiin. Stakesin oppaissa ei myöskään ole pohdittu sukupuolen merkitystä. Esimerkiksi Huoli puheeksi – Opas varhaisista dialogeista (Eriksson, Esa & Arnkil, Tom Erik 2005, Stakes oppaita 60) on toteutettu sukupuolineutraalisti. Julkilausuttua sukupuolinäkökulmaa varhaisen puuttumisen osalta ei siis löydy.

3.1.6 Varhaiskasvatuksen kehittäminen

Varhaiskasvatuksen kehittämishanke on pyrkinyt vakiinnuttamaan varhaisen puuttumisen mallin osaksi varhaiskasvatuksen perustyötä, lisäämään vanhempien osallisuutta sekä turvaamaan perhepäivähoidon aseman. Varhaiskasvatuksen kehittäminen perustuu valtioneuvoston periaatepäätökseen varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista, joka toteaa seuraavaa: ”Varhaiskasvatuksen suunnittelussa ja toteutuksessa huolehditaan etnisen sekä sukupuolten välisen tasa-arvon toteuttamisesta ottaen huomioon tyttöjen ja poikien kehitykselliset erot”.⁴⁷ Sukupuolten välinen tasa-arvo on siis mukana varhaiskasvatusta ohjaavissa periaatteissa.

Osahankkeessa on ollut kolme keskeistä kehittämisaluetta. Varhainen tuki varhaiskasvatuksessa (VarTu) -kokonaisuus on toteutettu Stakesin alaisuudessa. Aiheesta julkaistua opasta (Varhaista tukea lapselle – työvälineenä kehittämisvalikko) on myyty paljon. Kehittämisvalikko tarjoaa työkaluja varhaisen tuen haasteisiin. Sen tavoitteena on tarjota varhaiskasvatuksen parissa työskenteleville välineitä dialogiseen kehittämistarpeiden tunnistamiseen, kehittämisprosessien käynnistämiseen ja työkäytäntöjen muuttamiseen.⁴⁸

Perho-hanke on pyrkinyt kehittämään perhepäivähoitoa. Hankevastaavan mukaan kokonaisuus on ollut erityisen hyödyllinen, sillä varsinaista tutkimusta perhepäivähoidosta ei ole aiemmin ollut kattavasti saatavilla. Hanke on panostanut erityisesti perhepäivähoidon ohjauksen kehittämiseen. Hankkeessa on selvitetty erilaisia osaamisen vajeita ja pyritty suuntamaan tukea sitä tarvitseville. Perhepäivähoitoa käsitteleviä julkaisuja on myös ilmestynyt.

⁴⁷ Valtioneuvoston periaatepäätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista: 17.

⁴⁸ Heinämäki, Liisa 2005: 8.

Varhaiskasvatussuunnitelmat (Vasut) kuntoon -hanke on hankkeista uusin. Sen puitteissa on tehty esite Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Stakes on järjestänyt koulutusta mm. Vasu-verkoston yhdyshenkilöille. Verkostoituminen onkin ollut yksi osahankkeen tärkeimmistä saavutuksista. Verkostoja on muodostettu sekä varhaisen tuen että perhepäivähoidon parissa.

Vanhempien osallisuus varhaiskasvatuksessa oli alun perin oma kokonaisuutensa, mutta muuttui myöhemmin osaksi Vasut kuntoon -hanketta. Pohjois-Suomen osaamiskeskus on julkaissut työkokonaisuudesta raportin. Hankkeen tavoitteena oli osallistaa vanhemmat varhaiskasvatuksen suunnittelutyöhön. Varhaiskasvatushankkeen vastaavan mukaan isien osallisuuden kasvattaminen on ollut esillä ja sitä on pidetty tärkeänä. Tätä ei kuitenkaan ole dokumentoitu. Hanke toteutettiin nk. dialogisen vertaisprosessin menetelmillä, jossa vanhemmat keskustelivat keskenään varhaiskasvatuksen kehittämisestä. Raportista käy ilmi, että osa ryhmistä koostui ainoastaan isistä. Kuitenkaan raportissa ei käsitellä isien osallisuutta millään tavalla, vaan puhutaan ainoastaan vanhemmista.⁴⁹

Sukupuolen merkitystä voidaan varhaiskasvatuksen osalta tarkastella kahdesta, ellei kolmesta näkökulmasta. Ensimmäinen näkökulma koskee varhaiskasvatuksen piirissä olevia lapsia. Lapset ovat tyttöjä ja poikia, joiden tarpeet eroavat toisistaan myös sukupuolen perusteella. Esimerkiksi pojat ovat useammin varhaisen tuen tarpeessa kuin tytöt. Varhaiskasvatuksen henkilöstö puolestaan on hyvin naisvaltaista, esimerkiksi lastentarhanopettajista noin 3 prosenttia on miehiä. Kolmas näkökulma nousee esille vanhempien osallisuutta edistettäessä, jolloin isien merkitys korostuu.

Osahanke on toteutettu sukupuolineutraalisti. Varhaisen tuen oppaassa pohditaan esimerkiksi sitä, miten lapsen tuen tarve havaitaan. Tyttöjen ja poikien erilaisista tarpeista ei tässä ole mainintaa. Sukupuolella voi olla oma vaikutuksensa esimerkiksi kehitysvaiheissa tai erilaisissa kasvatuksellisissa tilanteissa. Voisikin olla hedelmällistä puhua varhaisen tuen suuntaamisesta poikiin ja tyttöihin sukupuolineutraalin lapsikäsitteen sijaan. Tämä voisi tuoda esille uusia näkökulmia myös varhaiseen tukeen varhaiskasvatuksessa.

Varhaiskasvatussuunnitelmia koskevassa oppaassa todetaan, että lapsen hyvinvointiin kuuluu se, että hän kokee olevansa tasa-arvoinen sukupuolestaan riippumatta.⁵⁰ Lisäksi opas mainitsee suomalaisen varhaiskasvatuksen lähtökohdaksi tyttöjen ja poikien tasa-arvoisuuden. Sukupuolten välistä tasa-arvoa ei kuitenkaan itsessään käsitellä, vaan toteamus liittyy sukupuolten asemaan eri kulttuureissa.⁵¹ Suomalaista tasa-arvoa ei kyseenalaisteta ja opas on toteutettu sukupuolineutraalisti.

Hankevastaavan mukaan varhaiskasvatuksen osahankkeessa sukupuolinäkökohtia ei ole varsinaisesti pohdittu. Kuitenkin sekä henkilöstön että lasten kohdalla sukupuolella on merkitystä. Sukupuolten tasa-arvo ei hankkeessa ole julkituotuna tavoitteena. Hankevastaava tosin toteaa, että sukupuolen merkitys tiedostetaan, sillä se on mukana ohjaavissa asiakirjoissa, kuten varhaiskasvatuksen valtakunnallisissa linjauksissa. Sukupuoli on sisäänrakennettuna lasta koskevaan diskurssiin varhaiskasvatuksessa.

Sisäänrakennettu sukupuolinäkökulma, jota ei tuoda näkyvästi julki, voi kuitenkin ohittaa monia sukupuolen kannalta tärkeitä kysymyksiä. Varhaisen puuttumisen kohdalla tarve esi-

⁴⁹ Pukari, Pirjo (toim.) 2006.

⁵⁰ Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2003: 13.

⁵¹ Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2003: 38.

merkiksi kohdistuu etenkin poikiin. On hyvä tuoda esille se, keihin toimenpiteet todellisuudessa kohdistuvat, jotta toimet voidaan suunnata tehokkaasti ja oikein niitä tarvitseville.

Henkilöstön sukupuolijakaumaa ei hankkeessa myöskään ole käsitelty. Haastattelun perusteella yksimielisyys vallitsee kuitenkin siitä, että miehiä olisi tärkeää saada lisää varhaiskasvatukseen pariin. Miehen mallin tärkeys kasvattajayhteisössä tunnustetaan. Miesten houkuttelemista alalle ei ole viime aikoina aktiivisesti edistetty. Alhainen palkkataso on hankevastaavan mielestä suurin yksittäinen syy miesten vähyydelle varhaiskasvatuksen henkilöstössä.

Yhteenveto

- Lasten ja perheiden hyvinvointia koskevista kysymyksistä sukupuolinäkökulmasta tärkeimpiä ovat yksinhuoltajien asema, työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen, isien osallisuus sekä tyttöjen ja poikien välisten erojen huomioon ottaminen lastensuojelun ja varhaiskasvatuksen parissa.
- Osahankkeista vain yksi esitti tavoitteekseen sukupuolten välisen tasa-arvon parantamisen. Kuitenkin monesta osahankkeesta löytyi sukupuolinäkökulmasta merkittäviä kysymyksiä. Yksittäiset selvitykset ovat sisältäneet myös sukupuolinäkökulman.
- Kuntatasolla on ollut erikseen pojille ja tytöille, miehille ja naisille, suunnattuja hankkeita ja toimenpiteitä. Kuntien työtä ei kuitenkaan tässä ole ollut mahdollista tutkia.
- Yksinhuoltajien taloudellinen ja asumistilanne on heikentynyt. Valtaosa yksinhuoltajista on äitejä. Tämä tulisi tuoda selkeästi esille analyyseissä ja toimenpide-ehdotuksissa.
- Työn ja perhe-elämän yhteensovittamista tulee helpottaa ja päivähoitopalvelut turvata. Tämä parantaa etenkin naisten asemaa.
- Perheiden hyvinvointia voidaan parantaa sillä, että isät osallistuvat arjen vastuunkantoon ja pitävät aiempaa enemmän perhevapaita, jolloin myös naisten työmarkkina-asema helpottuu.
- Isien osallisuus ja isätyö ovat saaneet aiempaa enemmän huomiota. Äitejä sen sijaan ei usein mainita perheiden palveluista puhuttaessa. Äiti näyttää sisältyvän jo itsessään perheen käsitteeseen, isä ei. Vanhemmilla tarkoitetaan usein tosiasiallisesti äitejä.
- Tytöt ja pojat tarvitsevat erilaisia lastensuojelun palveluja. Tytöt oireilevat psyykkisesti, pojat taas tekevät enemmän rikoksia. Tämä tulisi ottaa huomioon myös varhaisen puuttumisen kohdalla.
- Tilastoinnista löytyy edelleen kehittämisen tarvetta. Sukupuolen sisällyttämistä tilastoihin tulee edistää. Tilastotietojen tulisi ulottua myös kehittämis ehdotuksiin ja käytännön toimenpiteisiin.

3.2 Ikäihmisten palvelut

Tässä luvussa tarkastelen ikäihmisten palveluja koskevaa kokonaisuutta sukupuolinäkökulmasta. Pohdin sukupuolen merkitystä ikäihmisten palveluissa yleisesti sekä sitä, miten suku-

puoli on Sosiaalialan kehittämishankkeen ikäihmisiä koskevissa osahankkeissa otettu huomioon. Esittelen myös jonkin verran aiheesta tehtyä tutkimusta.

3.2.1 Sukupuoli ja ikäihmisten sosiaalipalvelut

Sukupuolen suhde ikäihmisten palvelujen tarpeeseen nostaa esille etenkin seuraavat kysymykset: Miten naisten ja miesten tarpeet eroavat toisistaan vanhuusiässä? Onko mahdolliset erot huomioitu ikäihmisten palveluissa? Mikä vaikutus on henkilöstön naisvaltaisuudella vanhustyössä? Tutkittua tietoa aiheesta on yllättävän vähän.

Sukupuolella on kuitenkin merkittäviä vaikutuksia myös ikäihmisten hyvinvointiin. Suurimmat erot syntyvät naisten pidemmästä eliniästä. Naisten keskimääräinen elinajanodote Suomessa vuonna 2006 oli 82 vuotta ja miehillä 76 vuotta. Omaishoitajista vain neljäsosa on miehiä. Naisten työeläkkeet ovat puolestaan miesten eläkkeitä alhaisemmat johtuen naisten matalammasta palkkatasosta. Vanhuksiin kohdistuvan väkivallan uhri on useimmiten nainen. Näistä ja monista muista sukupuoleen sidotuista eroista huolimatta sukupuolinäkökulmaa ei ole otettu järjestelmällisesti huomioon ikäihmisiä koskevissa Sosiaalialan kehittämishankkeen osahankkeissa.

Ikäihmisiä koskeva sukupuolisensitiivinen tutkimus on Suomessa vähäistä. Stakesin havaintojen mukaan sukupuoli saattaa olla läsnä taustamuuttujana ikäihmisiä koskevissa tutkimuksissa, mutta varsinaisissa tutkimustuloksissa ei sukupuolta useinkaan käsitellä. Stakesin kokoomassa ”Ikääntyneiden sosiaali- ja terveystalvet 2005” -tilastokatsauksessa osa tiedoista on jaoteltu sukupuolen mukaan. Asiakkaat ikääntyneiden palveluissa esitetään sukupuolen ja iän mukaan. 65–74-vuotiaista palveluiden asiakkaista (säännöllinen kotihoito, tavallinen palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen, vanhainkodit ja terveyskeskusten pitkäaikaishoito) naisten osuus on vain hieman miesten osuutta suurempi (50 % – 57 %). Vanhemmissa ikäluokissa miesten osuus laskee sen mukaan, mitä iäkkäämmistä asiakkaista on kyse. Esimerkiksi terveyskeskusten pitkäaikaishoidon 65–74-vuotiaista asiakkaista miehiä on lähes yhtä paljon kuin naisia, mutta 75–84-vuotiaista miehiä on enää 30 prosenttia ja yli 85-vuotiaista 15 prosenttia. Sukupuolierojen merkitys kasvaa siis sitä mukaan, mitä iäkkäämmistä asiakkaista on kyse. Raportissa esitellään tilastoja myös koskien henkilöstöä sekä ikääntyneiden palveluja Pohjoismaissa, mutta näitä ei ole jaoteltu sukupuolen mukaan. Sukupuoli puuttuu myös hoitoon tulemisen syitä ja hoidon laatua (jatkuva, ajoittainen) koskevista taulukoista. Nämä tiedot olisivat kuitenkin tärkeitä, jotta ikäihmisten palveluja voitaisiin kehittää sukupuolisensitiivisempään suuntaan.⁵²

Yleisesti ottaen sukupuoli puuttuu suuresta osasta Stakesin ikäihmisiä koskevasta tutkimuksesta. Viime vuosina joitakin tutkimustuloksia on kuitenkin eritelty sukupuolen mukaan. Sukupuolen puuttuminen monista tilastoista vaikeuttaa erojen tiedostamista ja tunnistamista. Stakesin indikaattoripankin SOTKANetin ikääntyneiden palveluja koskevasta tiedoista osa on esitetty sukupuolen mukaan. Miehet ja naiset on tilastoitu seuraavissa indikaattoreissa: hoitopäivät perusterveydenhuollossa ja ympärivuorokautisen hoidon sisältävässä sosiaalitoimen yksikössä, ikääntyneiden tehostettu palveluasuminen, kotona asuvat, laitoshoidon hoitopäivät, pitkäaikainen laitoshoido, tapaturman vuoksi sairaalassa hoidetut ja vanhainkodit. Sukupuoli taas puuttuu seuraavista indikaattoreista: ikääntyneiden palveluasuminen, kodinhoitoa saaneet (kohdistuu kotitalouksiin), omaishoidon tuen asiakkaat ja hoitajat, perusterveydenhuollon

⁵² Ikääntyneiden sosiaali- ja terveystalvet 2005.

avohoidon lääkärikäynnit, säännöllisen kotihoidon piirissä olleet ja vanhustenhuollon osavuorokautisen hoidon asiakkaat. Tilastoista käy ilmi, että mitä vanhempi asiakasryhmä on kyseessä, sitä suuremmaksi naisten osuus kasvaa johtuen naisten korkeammasta eliniästä.

Ruotsissa on pohdittu sukupuolen merkitystä ikäihmisten palveluissa. Tutkimusten mukaan ikääntyneiden naisten ja miesten välillä on merkittäviä terveyseroja: naiset kokevat useammin itsensä sairaaksi ja kärsivät miehiä enemmän esimerkiksi dementiaasta, koska elävät keskimäärin miehiä pidempään. Naisilla on myös miehiä enemmän psyykkisiä ongelmia, esimerkiksi masennusta. Naisilla on kuitenkin useammin läheisiä ystävyssuhteita kuin miehillä. Heikoin taloudellinen tilanne ikääntyneiden keskuudessa on yksin asuvilla naisilla. Lisäksi naiset ovat riippuvaisempia julkisista palveluista kuin miehet, koska asuvat useammin yksin. Naisenemistöstä asiakkaissa ja henkilöstössä voi aiheuttaa sen, että miesten kiinnostuksen kohteita ja tarpeita ei aina osata ottaa huomioon.⁵³

Marja Vaarama on tutkinut sukupuolisensitiivisesti ikääntyneiden toimintakykyä, palveluja ja koettua elämänlaatua. Tulokset kertovat siitä, miten yli 60-vuotiaat näkevät itse oman elämänlaatunsa (elinolot, toimintakyky, avun tarve ja saanti) ja elämänlaadulle tärkeät tekijät. Ikäihmisten hyvinvoinnin tärkein muuttuja on ikä: tyytymättömyys ja taloudelliset vaikeudet lisääntyvät iän myötä. Huonoimmassa asemassa ovat yli 80-vuotiaat naiset. Vaikka ikä onkin merkittävin tekijä vanhusten hyvinvointia mitattaessa, on myös sukupuolella merkitystä. Yksinasuminen on yleisempää naisilla kuin miehillä ja miehet asuvat myös usein suuremmissa asunnoissa. Naiset ovat hieman miehiä tyytymättömämpiä kunnallisiin palveluihin. Yli 75-vuotiaat naiset ovat yksinäisempiä kuin miehet ja suhtautuvat kielteisemmin vanhenemiseen. Kielteisin ryhmä tutkituista oli kuitenkin yli 85-vuotiaat miehet. Miehet ovat kotipalvelun asiakkaina nuorempina kuin naiset, naiset taas useammin kuin miehet johtuen naisten korkeammasta eliniästä. Tutkimuksen tuloksena on, että koetussa elämänlaadussa ei ole suuria sukupuolieroja, vaan ikä on tässä tärkein muuttuja. Vaarama kuitenkin toteaa, että naissukupuoli on yksi elämänlaadun uhista ikääntyneillä ihmisillä. Etenkin yli 80-vuotiaat naiset ovat köyhyysriskissä vielä tulevaisuudessakin.⁵⁴

Tuottamalla yhä enenevässä määrin sukupuolen mukaan eriteltyjä tilastoja ja tutkimuksia on mahdollista saada lisää tietoa myös ikääntyneiden miesten ja naisten erilaisista palvelun tarpeista. Näin olisi mahdollista sisällyttää sukupuolen merkitys myös palvelujärjestelmän kehittämiseen, mistä se toistaiseksi puuttuu. Tietoa sukupuolen merkityksestä palvelujen laadussa ei ole riittävästi saatavilla.

3.2.2 Ikäihmisten palveluiden kehittäminen Sosiaalialan kehittämishankkeessa

Ikäihmisten palveluja kehitetään Sosiaalialan kehittämishankkeessa neljässä osahankkeessa. Näitä ovat palvelusetelin käyttöönotto kotipalvelussa, kotipalvelujen ja kotihoidon kehittämishanke, omaishoidon kehittäminen ja ikäihmisten laitoshoidon kehittäminen. Tarkastelen seuraavaksi, millä tavoin sukupuoli näyttäytyy ikäihmisten palveluja koskevissa osahankkeissa ja onko hankkeissa otettu sukupuolinäkökulma huomioon aina kun se olisi ollut tarpeellista.

⁵³ Jämställd socialtjänst? 2004: 163–188.

⁵⁴ Vaarama et al 2006.

Palvelusetelin käyttöönotto kotipalvelussa

Osahankkeen tavoitteena on ollut kehittää toimiva palvelusetelimalli palveluasumiseen ja kotipalveluun. Lisäksi on pyritty selvittämään mahdollisuuksia laajentaa setelin käyttöä myös muihin sosiaalipalveluihin.

Laki palvelusetelistä on astunut voimaan vuoden 2004 alusta. Palvelusetelin tavoitteena on ”edistää ikäihmisten ja vammaisten henkilöiden kotona asumista ja itsenäistä selviytymistä sekä tukea lapsiperheiden arkea kotiin annettavien palveluiden avulla”. Palveluseteli on uusi tapa järjestää palveluja muiden vaihtoehtojen rinnalla. Jatkuvasti annettavassa kotipalvelussa setelin arvo määräytyy kotitalouden koon ja tulojen mukaisesti. Esityksen mukaan palveluseteli edistää asiakkaiden omia valinnanmahdollisuuksia ja korostaa asiakkaan vastuuta omasta palvelukokonaisuudestaan. Lisäksi setelin avulla lisätään yksityisyrittäjyyttä ja työllisyyttä, etenkin naisten osalta.⁵⁵

Sosiaali- ja terveysministeriön teettämän selvityksen mukaan palveluseteli on saanut myönteisen vastaanoton sekä henkilöstöltä että asiakkailta. Vuonna 2006 palveluseteli oli käytössä 126 kunnassa. Palveluseteliasiakkaita oli runsaat 4 000. Vähäisestä käytöstä huolimatta kuntien kiinnostus setelin käyttöön on kasvamassa.⁵⁶ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan sisältyy kotipalvelun palvelusetelijärjestelmän laajentaminen kotisairaanhoidon ja yhdistettyyn kotipalveluun ja kotisairaanhoidon. Lainmuutokset tulevat voimaan vuoden 2008 alusta. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö selvittää parhaillaan mahdollisuutta laajentaa setelin käyttöä myös muihin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin.

Hallituksen esityksessä on huomioitu esityksen sukupuolivaikutukset. Vuoteen 2015 mennessä yli 85 vuotta täyttäneitä arvellaan olevan noin 100 000, ja heistä noin 70 prosenttia naisia. Pääosa kotipalvelun asiakkaista on naisia ja siksi myös suuri osa mahdollisista palvelusetelin käyttäjistä on naisia. Esityksen vaikutukset kohdistuvat siis mitä suurimmassa määrin naisiin. Esityksen mukaan palvelusetelijärjestelmä antaa naisille mahdollisuuden vaikuttaa omaan palvelukokonaisuuteensa ja lisää näin oman elämän hallintaa. Lisäksi järjestelmällä on mahdollisuus vähentää pääosin naisten tekemän vapaaehtoisen hoivatyön kuormittavuutta. Palvelusetelijärjestelmällä voi olla myös työllistäviä vaikutuksia. Hoiva-alan ollessa naisvaltainen on palvelusetelijärjestelmällä mahdollista tukea naisyrittäjyyttä ja vahvistaa naisten tasa-arvoa työelämässä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös, että palvelusetelin arvo määräytyy kotitalouden koon ja tulojen mukaan. Tämä parantaa etenkin pienituloisten, pelkästään kansaneläkettä saavien ikäihmisten (joista suurin osa naisia), taloudellista tilannetta.⁵⁷

Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut oppaan palvelusetelin käytöstä kotipalvelussa. Oppaassa kerrotaan setelin käytöstä sekä kunnan, asiakkaan että palveluntuottajan näkökulmasta. Setelin vaikutuksia miehiin ja naisiin ei oppaassa kuitenkaan ole käsitelty.⁵⁸ Palvelun tarpeen kohdistuessa eri ihmisryhmiin, tulisi sukupuolinäkökulma sisällyttää esimerkiksi asiakaskoh-
taiseen palvelutarpeen arviointiin. Miesten ja naisten tarpeet voivat poiketa toisistaan sisällöllisesti ja siksi palvelusetelin käyttökin saattaa olla erilaista eri sukupuolilla. Eroavaisuuksista

⁵⁵ HE 74/2003 s. 10.

⁵⁶ Palvelusetelin käyttö kunnissa.

⁵⁷ HE 74/2003. s. 14.

⁵⁸ Palveluseteli. Käyttöopas kotipalveluun.

tarvittaisiinkin lisää tutkittua tietoa, jotta miesten ja naisten erilaiset tarpeet osattaisiin ottaa paremmin huomioon.

Kotipalvelun ja kotihoidon kehittäminen

Kotipalvelujen ja kotihoidon kehittämishankkeen (KOTOSA) tavoitteena on ollut parantaa palvelujen saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta ja taloudellisuutta. Tähän on pyritty verkostotyöskentelyn, koulutuksen, ohjauksen ja tiedotuksen keinoin. Hankkeessa on kehitetty konkreettisia arviointikriteerejä, joilla tuettaisiin kotihoito- ja palveluyksiköiden oman toiminnan seurantaa ja arviointia. Lisäksi on luotu hyviä käytäntöjä valtakunnalliseen käyttöön. Hankkeen aikana on järjestetty säännöllisiä työseminaareja ja työstetty kotihoidon laadun arvioinnin kriteerejä. Lisäksi kotihoidosta on ilmestymässä opas, jonka laatimisessa päävastuu on Stakesilla. Hanke on tukenut keskeisen valtakunnallisen vanhuspoliittisen tavoitteen, eli kotona asumisen tukemisen, edistämistä. Kotihoitoa on tarkoitus kehittää edelleen kuluvan hallituskauden aikana.

Haastattelun perusteella KOTOSA-hankkeessa ei ole erityisesti huomioitu sukupuolisidonnaisia kotihoidon palvelutarpeita. Hankkeen taustaryhmään ei löytynyt yhtään miespuolista kotipalvelun/kotihoidon esimiestä hankekunnista. Ongelmana on, ettei palvelujen sisällöistä ei ole tarpeeksi tutkittua tietoa. Palvelujen saajat tilastoidaan, mutta sisältöä ei. Tämän vuoksi sukupuolen ja palvelujen sisällön suhteesta ei tiedetä paljoakaan. Hankevastaavien mukaan sukupuolen voisi esimerkiksi sisällyttää osaksi asiakaskeskeisyyden teemaa kun kotihoidon laatua kehitetään. Vaaraman tutkimuksesta esimerkiksi käy ilmi, että naiset tarvitsevat useammin apua arkiaskareissa.⁵⁹ Tavoitteena on kehittää kotipalvelua asiakkaan tarpeista käsin, ja nämä tarpeet saattavat vaihdella riippuen siitä, onko asiakas mies vai nainen. Siksi sukupuolinäkökulman sisällyttäminen myös kotipalvelun kehittämiseen olisi hyödyllistä.

Omaishoidon kehittäminen

Hankkeessa on ollut tavoitteena kehittää omaishoitoa lainsäädännöllisesti ja osana kunnallisen palvelujärjestelmän kokonaisuutta. Osahankkeen aikana on ilmestynyt selvityshenkilö Elli Aaltosen esitykset omaishoidon uudistamiseksi sekä opas omaishoidon tuesta kuntien päättäjille. Laki omaishoidon tuesta (937/2005) on ollut voimassa vuodesta 2006 lähtien. Omaishoitajalle maksettavan palkkion vähimmäismäärä nostettiin 300 euroon. Vuoden 2007 alusta voimassa ollut lainmuutos laajensi omaishoitajien lakisääteistä vapaata kolmeen vuorokaudteen. Omaishoidon tukea kehitetään myös Matti Vanhasen II hallitusohjelman toimesta. Omaishoidon kehittäminen on edennyt merkittävästi Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana.

Omaishoidolla on merkitystä sukupuolten tasa-arvon kannalta, sillä suurin osa omaishoitajista on naisia. Lähes puolet omaishoitajista (43 %) on puolisoita, toinen puoli jakautuu tasaisesti vanhempien ja lasten kesken (22 % kumpiakin). Selvityshenkilö Elli Aaltosen ehdotuksissa valtakunnallisen omaishoidon uudistamiseksi on huomioitu myös esityksen vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Hoidettavista yli puolet, mutta omaishoitajista vain neljäsosa on miehiä. Naisten pidemmän eliniän vuoksi miehet hyötyvät keskimäärin enemmän omaishoidosta. Miehillä voi usein olla vaikeampi olla poissa työelämästä vanhempien hoidon vuoksi.

⁵⁹ Vaarama et al 2006: 118.

Jos työelämä muuttuisi myönteisemmäksi omaishoidolle, voisi se parantaa myös sukupuolten välistä tasa-arvoa. Omaishoidon tukeminen rahallisesti sekä parantaisi omaishoitajien, eli useimmiten naisten, asemaa että edistäisi naisyrittäjyyttä lisäämällä palvelujen kysyntää.⁶⁰ Samat vaikutusarvioinnit ovat mukana myös hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi omaishoidon tuesta (HE 131/2005).

Hallituksen esityksen mukaan omaishoidon tuen hoitopalkkioiden pienuus on mahdollisesti osaltaan vaikuttanut siihen, että valtaosa hoitajista on naisia. Nostamalla tukea sekä parantamalla palveluja toivotaan että miesten osuus omaishoitajista kasvaisi. Myös työelämän joustoa vanhempien hoitamisen suhteen tulisi lisätä.⁶¹ Omaishoidon kehittämisen vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon olisi hyvä seurata myös tulevaisuudessa.

Ikääntyneiden pitkäaikaishoidon kehittäminen

Ikäihmisten laitospalveluja on uudistettu *Laila-hankkeessa*. Tavoitteena on ollut lisätä laitosten kodinomaisuutta ja vastata entistä paremmin erityisesti dementiaa sairastavien tarpeisiin. Hanke on ollut eräänlainen sateenvarjohanke, joka on toteutettu kuntatasolla yhteistyössä Stakesin kanssa. Siinä on haluttu kehittää palvelurakennetta ja palveluketjuja sekä työmenetelmiä. Lisäksi on panostettu seudullisen yhteistyön kehittämiseen. Hanke on toiminut työkokousten pohjalta. Kunnat ja kuntayhtymät ovat voineet osallistua ohjattuun prosessiin, jossa on ollut mahdollisuus hyödyntää oppimisen, keskinäisen tuen ja kokemusten verkostoa, ja saada siten enemmän tukea omalle kehittämistoiminnalleen.

Hankkeen loppuraportti ei ole tämän selvityksen kirjoittamishetkellä vielä ilmestynyt, mutta hankevastaavan mukaan osahankkeessa ei ole otettu sukupuolinäkökohtia huomioon. Teemaseminaareissa olisi ollut mahdollista käsitellä aiheita myös sukupuolinäkökulmasta. On esimerkiksi käynyt ilmi, että miesten on ollut vaikeaa jakaa sotakokemuksia naispuolisten hoitajien kanssa. Pitkäaikaisen laitoshoidon asiakkaista noin 80 prosenttia on naisia. On siis mahdollista, että palvelut ja hoito on mitoitettu naisten tarpeiden mukaan ja miesten erityistarpeet saattavat jäädä huomaamatta. Aiheesta kaivattaisiinkin lisää sisällöllistä tutkimusta.

3.2.3 Sukupuolinäkökulman haasteet ikäihmisten palvelujen kehittämisessä

Perusongelma ikäihmisten sukupuolen mukaisista tarpeista puhuttaessa on, että erilaisuuden olemassaolo tunnustetaan yleisesti, mutta varsinainen tutkimustieto aiheesta puuttuu. Vaikka palvelunsaajat tilastoidaan usein sukupuolen mukaan, palvelujen sisällöstä ei ole sukupuolen mukaan tuotettua tietoa.

Säännöllisen kotipalvelun tai kotihoidon asiakkaista naisia on 75 prosenttia ja laitoshoidon 80 prosenttia. Haastateltavat arvelivat, että naiset hakeutuvat hoitoon miehiä herkemmin. Lisäksi yksin asuvista vanhuksista enemmistö on naisia. Naiset jäävät siis useammin vaille puolison antamaa hoivaa. Haastatteluissa tuli myös esille, että kotipalvelun kohdalla toimenpiteet ovat samat sukupuolesta riippumatta. On kuitenkin aiheellista olettaa, että miesten ja naisten tarpeet ovat erilaisia myös ikääntyneiden kohdalla. Haastateltavat arvelivat, että miehille saa-

⁶⁰ Aaltonen, Elli 2004.

⁶¹ HE 131/2005: 18–19.

tetaan tarjota apua herkemmin kuin naisille. Kotipalvelun asiakkailta on kuitenkin tullut palautetta, jonka mukaan miehiä tulisi opastaa esimerkiksi ruokatalouden hoidossa, sen sijaan että kaikki tehtäisiin valmiiksi. Miehiä on asiakkaista vähemmistö, mikä herättää kysymyksen siitä, otetaanko miesten erityistarpeet aina huomioon naisvaltaisen henkilöstön keskuudessa. Joissain vanhainkodeissa ja päiväkeskuksissa on kehitetty sukupuolierityistä toimintaa.

Käytännön toimijoilla on näkemystä siitä, että miehet ja naiset tarvitsevat erilaisia palveluja myös vanhuuden aikana, mutta tietoa näistä tarpeista ei ole järjestelmällisesti koottu. Lisäksi haastateltavat toivat esiin sen, että naiset ovat palvelujen laadun suhteen usein kriittisempiä kuin miehet. Tosin naiset myös käyttävät palveluja enemmän kuin miehet. Ruotsista löytyy tutkimustuloksia, jotka vahvistavat, että miehet ovat yleisesti tyytyväisempiä kotipalveluun kuin naiset.⁶² Syyksi tutkijat arvioivat, että miehet vaativat vähemmän, koska heillä itsellään ei ole kokemusta kotitöistä.⁶³ Naiset taas usein toivovat eri palveluja kuin mitä heille tarjotaan.⁶⁴

Hankevastaavien mukaan esimerkiksi osahankkeiden seminaareissa olisi voitu nostaa esiin myös jokin sukupuolinäkökulmasta merkittävä tema. Nyt näin ei kuitenkaan ole tehty. Systemaattinen sukupuolinäkökulman huomioon ottaminen puuttuu vanhuspalvelujen kehittämisestä.

Yhteenveto

- Miesten ja naisten välillä on eroja myös vanhuusiässä. Naiset elävät keskimäärin kuusi vuotta pidempään kuin miehet. Naiset muodostavat enemmistön omaishoitajista. Naiset myös asuvat useammin yksin. Ikääntyneiden naisten taloudellinen tilanne on keskimäärin muuta väestöä heikompi.
- Naiset ja miehet tarvitsevat erilaisia palveluja. Palvelujen sisältöjä ei kuitenkaan ole tutkittu. Naiset ovat enemmistönä sekä palvelunsaajissa että henkilöstössä. Tietoa sukupuolen merkityksestä ikäihmisten palvelujen kehittämisessä ei ole riittävästi saatavilla.
- Palvelusetelin ja omaishoidon kehittämisen osahankkeissa on pohdittu sukupuolen merkitystä. Tämä johtuu pitkälti lainvalmistelussa pakollisesta sukupuolivaikutusten arvioinnista.
- Kotipalvelun, kotihoidon ja pitkäaikaishoidon kehittämisen osahankkeissa ei ole huomioitu sukupuolinäkökulmaa.
- Käytännön työtä tekevät ovat yleisesti sitä mieltä, että sukupuolella on merkitystä myös ikäihmisten kohdalla. Tutkimustieto on kuitenkin vielä vähäistä. Myös tilastointia tulisi kehittää sukupuolisensitiivisempään suuntaan.

⁶² Jämställd socialtjänst? 2004: 166.

⁶³ Jämställd socialtjänst? 2004: 169.

⁶⁴ Jämställd socialtjänst? 2004: 183.

3.3 Henkilöstön saanti, osaaminen ja työolot

Tässä luvussa pohdin sukupuolen merkitystä sosiaalialan henkilöstössä yleisesti. Lisäksi tarkastelen henkilöstöä koskevaa osahanketta ja sitä, miten sukupuolinäkökulma on hankkeessa huomioitu. Sukupuolen merkitys henkilöstöhankkeessa on kiistaton, onhan sosiaalialan henkilöstön sukupuolijakauma hyvin vinoutunut. Suurin osa sosiaalialalla työskentelevistä on naisia.

3.3.1 Sosiaalialan henkilöstö ja sukupuoli

Sosiaalialan henkilöstö on hyvin naisvaltaista. Esimerkiksi sosiaalialan korkeakoulutettujen (myös ammattikorkeakoulu ja opistotutkinnot) järjestön Talentian jäsenistöstä 93 prosenttia on naisia. Meri Tolosen tutkimus Talentian jäsenistön sijoittumisesta työelämään vahvistaa miesten vähäisen osuuden: vuonna 2007 tutkimukseen vastaajista vain 4 prosenttia oli miehiä. Tolonen kuitenkin huomauttaa, että miesten osuuden pienentyminen näyttäisi pysähtyneen. Edellisen tutkimuksen aikana 2005 miesten osuus oli vielä pienempi, 3 prosenttia.⁶⁵

Sosiaalialan naisvaltaisuuden voi ajatella juontavan juurensa perinteisestä ajatuksesta naiselle ”luonnollisesta” hoivasta. Yhteiskunnan modernisoitumisen myötä naiset hakeutuivat työelämään tehtäviin, joita olivat aiemmin hoitaneet palkatta. On ajateltu, että alan alhainen arvostus ja siihen tiivistä kytkeytyvä matala palkkataso ovat sidoksissa nimenomaan vanhoihin käsityksiin naisisesta hoivatyöstä.⁶⁶ Päivi Petrelius huomauttaa, että vaikka sosiaalityö ei ole konkreettista hoivatyötä, se kuitenkin kulttuurisissa mielikuvissa määrittyy naisiseksi huolenpitoammattiksi. Ammatillisten ajattelu- ja toimintatapojen sukupuolittuminen sosiaalityössä on ongelmallista siksi, että sukupuolieroja ylläpidettäessä vahvistetaan usein myös sukupuolten välisiä hierarkioita. Sukupuolirooli sekoittuu ammatilliseen rooliin siten, että naiseen liitetystä sukupuoliominaisuuksista tulee näennäisen luonnollinen osa naisen ammattiroolia. Sosiaalityössä nämä ominaisuudet voisivat merkitä esimerkiksi empaattisuutta ja kuuntelemisen taitoa. Roolien sekoittuminen aiheuttaa sen, että naisten kompetenssi määrittyykin ammatin ulkopuoliseksi, jolloin siitä ei tarvitse maksaa palkkaa eikä sitä arvosteta.⁶⁷

Talentian mukaan alan huono palkkaus selittyy sen naisvaltaisuudella. Ongelmana on, ettei miesten ja naisten palkkaeroja kurova tasa-arvolaki toimi alalla, jolla valtaosa työntekijöistä on naisia. Lisäksi sosiaalityötä on pidetty, ja pidetään vieläkin, kutsumusammattina. Ajatellaan, että naiset ”luontaisesti” huolehtivat muista, ja että työtä voi tehdä kuka tahansa. Työstä ei näin ollen tarvitse maksaa kunnollista korvausta. Työn rakenteet ja koulutus ovat muuttuneet vaativammiksi, mutta palkkakehitys ei ole seurannut perässä. Lisäksi palkkaratkaisut ovat pitkään olleet toimimattomia.⁶⁸

Sosiaalialan henkilöstön sukupuolijakauma herättää monia kysymyksiä. Miksi miehet eivät hakeudu sosiaalialalle töihin? Haastattelemani sosiaalipalvelujen asiantuntijat tuntuivat olevan yhtä mieltä siitä, että miesten alalle hakeutumisen suurin este on alhainen palkkataso, mutta tutkimusta tästä ei kuitenkaan ole tehty. Voidaan myös pohtia, mikä vaikutus henkilöstön

⁶⁵ Tolonen, Mervi 2007.

⁶⁶ Katso esimerkiksi: Kuronen, Marjo et al 2004, Petrelius, Päivi 2004 ja Hänninen, Jorma 2004.

⁶⁷ Petrelius, Päivi 2004: 71.

⁶⁸ Talentian verkkosivut.

naisvaltaisuudella on asiakkaiden palvelujen saantiin. Asiakaskunnan sukupuolijakauma vaihtelee: lastensuojelussa poikia on asiakkaina enemmän kuin tyttöjä, vanhustenhuollossa naisia taas on suuri enemmistö. Mikä vaikutus henkilöstön naisvoittoisuudella on miesten ja poikien erityistarpeiden kannalta? Onko työntekijän sukupuolella merkitystä?

Verkossa toimivan sosiaalityön ammattilaisille tarkoitetun Sosiaaliportin (www.sosiaaliportti.fi) keskustelupalstalla on käsitelty miesten asemaa sosiaalityössä. Keskusteluista käy ilmi, että sosiaalialalla toimivien miesten mielestä miehen ääni ei enää kuulu käytännön työssä. Miehillä on usein tunne, ettei heille ole tilaa naisvaltaisessa yhteisössä. Lisäksi monet asiakkaat ovat huono-osaisia miehiä, joille miestyöntekijän läsnäolo voisi olla tärkeää. Viestien mukaan miesasiakas saattaa kokea, ettei osaa ilmaista itseään niin, että tulisi ymmärretyksi naissosiaalityöntekijän edessä esimerkiksi lastensuojelullisissa ja huoltajuutta koskevista kysymyksistä. Kirjoituksista päätellen mieskysymyksiin ollaan kuitenkin alan sisällä heräämässä. Kuntiin on perustettu erilaisia sosiaalityöntekijöiden miesverkostoja.⁶⁹ Tämä koskee kuitenkin vain niitä harvoja miehiä, jotka alalla jo ovat. Suurin ongelma on edelleen miesten saaminen alalle.

Henkilöstön sukupuolen merkitystä on pohdittu myös esimerkiksi parisuhdeväkivallan yhteydessä. Miesspesifin hoitonäkemyksen mukaan on tärkeää, että auttajan sukupuoli on sama kuin väkivallan tekijän. Sen sijaan feministiseen ajatteluun pohjautuvissa muutosmalleissa mies - miehelle asetelma on nähty ongelmallisena siksi, että miestyöntekijä saattaa eri syistä ryhtyä ”ymmärtämään” asiakasta. Tällöin tekijän vastuu väkivallasta voi unohtua. Toisaalta naisuhrit ovat tunteneet itsensä sivuutetuiksi myös naistryöntekijöiden toimesta.⁷⁰

Ruotsissa on kartoitettu sosiaalialan henkilöstön sukupuolijakaumaa ja huomattu, että miesten määrä henkilöstössä lisääntyy mitä korkeammalla hierarkiassa ollaan. Valtaosa työntekijöistä on kuitenkin naisia. Asiakkaaseen saatetaan suhtautua eri tavoin sukupuolesta riippuen, esimerkiksi kun epäillä väkivaltaa. Jorma Hänninen huomauttaa lisäksi, että sosiaalityön naisuus vaikuttaa myös siihen, että miesnäkökulmasta suoritettu tutkimus on vähäistä. Hänninen on tutkinut miessosiaalityöntekijöitä ja huomannut, että miehet eivät hakeudu alalle auttamishalusta vaan kiinnostuksesta alan hallintoon, opetukseen tai tutkimukseen. Myös välineellisillä intresseillä kuten hyvillä työllisyysnäkömillä voi olla merkitystä. Hännisen mukaan asiakastyö voi sekä vahvistaa että kyseenalaistaa hegemonista maskuliinisuutta. Osa miehistä koki itsensä erilaisiksi miehiksi nimenomaan ammatin perusteella. Toisaalta miessosiaalityöntekijöihin kohdistuu usein työyhteisöissä maskuliinista sukupuoliroolia vahvistavia odotuksia.⁷¹ Poliittisella tasolla sukupuoli voi vaikuttaa siihen, mitä päätöksiä tehdään ja millä tavoin palveluja kehitetään.⁷²

3.3.2 Sukupuolinäkökulma henkilöstöhankkeeseen

Sosiaalialan kehittämishankkeen alaisuudessa on pyritty kehittämään henkilöstön saantia, osaamista ja työoloja. Osahankkeella on ollut neljä tavoitetta:

⁶⁹ <http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/keskustelut/viestit.aspx?messageID=8f15decf-4dc5-4522-9cf7-e2f6727bbd51>, haettu 13.11.2007.

⁷⁰ Katso lisää aiheesta: Nyqvist, Leo 2004.

⁷¹ Hänninen, Jorma 2004: 80, 95–96.

⁷² Jämställd socialtjänst? 2004: 31–34.

- Turvata sosiaalihuollon asiakkaiden oikeus laadukkaaseen palveluun varmistamalla henkilöstön riittävyys ja hyvä ammatillinen osaaminen.
- Kehittää sosiaalihuollon henkilöstön tehtävärakennetta asiakkaiden tarpeita ja henkilöstön osaamista vastaavaksi.
- Varmistaa, että kunnalla on käytettävissä riittävä sosiaalialan johtamisen asiantuntemus palvelujärjestelmän suunnittelua, kehittämistä, päätöksenteon valmistelua ja päätöksentekoa sekä palvelujen arviointia varten.
- Turvata henkilöstön saanti parantamalla henkilöstön työoloja ja urakehitystä kunnissa ja seutukunnissa sekä lisäämällä julkisen sosiaalihuollon vetovoimaisuutta.

Hankkeen aikana on säädetty laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista ja lisätty sosiaalihuoltolakiin sosiaalihuollon henkilöstön täydennyskoulutusta koskeva säännös. Hankkeen aikana on myös annettu suositukset koskien sosiaalihuollon täydennyskoulutusta ja ammatillisen henkilöstön tehtävärakennetta. Kelpoisuuslain soveltamisesta on julkaistu kunnille suunnattu opas.

Osahankkeen puitteissa on myös selvitetty maahanmuuttajien osaamista ja sosiaalialan johtamistyötä sekä valmisteltu henkilöstön mitoitussuosituksia. Lisäksi ovat ilmestyneet julkaisut ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista valtio-, kunta- ja yksityissektorilla (sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:18) ja tehtävärakennesuosituksista (sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:14) sekä opas kunnille ja kuntayhtymille täydennyskoulutus-suosituksesta (sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:6).

Henkilöstöhankkeessa ei sukupuolen merkitystä ole käsitelty. Haastattelujen perusteella sukupuolen merkitys sosiaalityössä tunnustetaan, mutta henkilöstöpula on niin vakava, ettei sukupuolinäkökulmalle tunnu riittävän resursseja. Sukupuolella on merkitystä etenkin hankkeen ensimmäisen (laadukas palvelu) ja viimeisen (henkilöstön saanti) tavoitteen kannalta. Naiset ja miehet, tytöt ja pojat, voivat tarvita erilaisia palveluja sukupuolesta riippuen, mikä tulisi laadukkaassa palvelussa ottaa huomioon. Henkilöstön saantia taas voitaisiin parantaa houkuttelemalla miehiä enemmän alalle. Hankkeen osalta sukupuolinäkökulman huomioiminen on siis perusteltua.

Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005) määrittelee kelpoisuusvaatimukset keskeisiin sosiaalihuollon ammatteihin. Hallituksen esityksessä ei ole tehty varsinaista sukupuolivaikutusten arviointia, vaikka alan ollessa hyvin naisvaltainen se olisi ollut erityisen tärkeää tehdä. Henkilöstövaikutuksissa alan naisvaltaisuus on kuitenkin mainittu. Esityksen mukaan on odotettavissa, että sosiaalialan arvostus lisääntyy ja kuormittavuus vähenee, kun tehtäviä hoitaa tehtävien vaativuustasoa vastaavan koulutustason saanut henkilökunta. Arvioinnissa arvellaan, että erityisesti ammattikorkeakoulututkintojen suosio lisääntyy molempien sukupuolten keskuudessa niiden aseman selkiytyessä.⁷³ Esityksessä ei kuitenkaan ole mainintaa siitä, miksi miesten osuutta sosiaalialan henkilöstöstä olisi tarvetta lisätä. Sukupuolivaikutusten arvioinnin avulla voidaan osoittaa, mitä etuja sukupuolen huomioimisesta on. On esimerkiksi mahdollista, että jos henkilöstön sukupuolijakauma noudattaa asiakaskunnan sukupuolijakaumaa, asiakastytyväisyys ja palvelujen vaikuttavuus paranevat.

⁷³ HE 226/2004: 23–24.

Asetus sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön täydennyskoulutusvelvoitteesta (608/2005) tukee henkilöstön ammatillisen osaamisen ylläpitämistä ja kehittämistä ja takaa näin sosiaalihuollon asiakkaille laadukkaat ja tehokkaat palvelut. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole mietitty sen sukupuolivaikutuksia vaikka HELO-ohjeet tähän velvoittavat (katso luku 2.3.).⁷⁴ Täydennyskoulutus koskee suurimmaksi osaksi naisia, koska valtaosa sosiaalihuollon henkilöstöstä on naisia. Ammatillisen osaamisen varmistaminen ja kehittäminen voivat myös parantaa alan vetovoimaa ja houkutella kenties lisää miehiä alalle. Myöskään kunnille suunnatussa oppaassa täydennyskoulutuksen järjestämisestä ei sukupuolinäkökulmaa ole mainittu. Henkilöstömääriä ei esimerkiksi ole esitetty sukupuolen mukaan. Myöskään muissa oppaissa ei ole mainittu naisia ja miehiä erikseen.

Haastattelussa alhaisen palkkatason arveltiin olevan syynä siihen, etteivät miehet hakeudu alalle. Varsinaista tutkimusta siitä, mikseivät miehet hakeudu sosiaalialalle, ei kuitenkaan ole olemassa. Lisäksi hankevastaava toi esille mielikuvien merkityksen. Palkkataso ja yhteiskunnan arvostus eri ammatteja kohtaan ovat toisistaan riippuvaisia ilmiöitä. Miehet ylenevät nopeammin johtotehtäviin kuin naiset. Hankevastaava mainitsi tehtävien uudelleen organisoimisen eräänä mahdollisena tapana lisätä miesten osuutta sosiaalialan henkilöstöstä. Tehtäviä uudelleen organisoimalla vastuu lisääntyisi, ja samalla myös palkka nousisi. Tämä voisi nostaa myös alan arvostusta ja houkutella miehiä alalle.

Miesten saaminen alalle on tärkeää paitsi henkilöstön määrän lisäämiseksi, myös asiakaskunnan kannalta. Onkin hyvä pohtia, millä tavoin henkilöstön ja asiakaskunnan sukupuolijakaumat ovat kytköksissä toisiinsa. Asiakaskunnassa on kumpaaakin sukupuolta, mutta henkilöstössä lähestulkoon pelkästään naisia. Miten tämä vaikuttaa esimerkiksi palvelujen laatuun ja saatavuuteen? Tutkimusta asiasta on heikosti, mutta esimerkiksi huoltajuuskysymysten yhteydessä on puhuttu siitä, että miehet saattavat kokea, etteivät he tule ymmärretyiksi naispuolisten sosiaalityöntekijöiden ja äitien keskuudessa. Toisaalta Suvi Keskinen huomauttaa, että yksioikoinen käsitys siitä, että nainen ymmärtää naista ja mies miestä, häivyttää erot sukupuolten sisällä. Ajattelutavassa sivuutetaan ne eri tavat, joilla sukupuolta sosiaalityön käytännöissä tuotetaan. Esimerkiksi isän merkitystä on mahdollista korostaa ja vahvistaa sukupuolesta riippumatta.⁷⁵

Yhteenveto

- Sukupuolen merkitystä ei ole pohdittu henkilöstöä koskevassa osahankkeessa. Sosiaalialan henkilöstön sukupuolijakauma on kuitenkin hyvin epätasainen, ja tämän vuoksi sukupuolen huomioiminen olisi ollut hankkeessa hyödyllistä.
- Sukupuolinäkökulmasta tärkein kysymys sosiaalialan henkilöstöä koskien on mies-työntekijöiden vähyys. Tämä vaikuttaa ainakin henkilöstön saatavuuteen ja palvelujen laatuun, joita on hankkeessa pyritty edistämään.
- Sukupuolen merkityksestä sosiaalialan henkilöstössä ei ole olemassa kattavaa tutkimusta. Yksimielisyys vallitsee kuitenkin siitä, että henkilöstön naisvaltaisuudella on merkitystä käytännön työssä ja että miesten määrää olisi välttämätöntä lisätä. Alhaisen palkkatason arvellaan olevan syynä miesten vähyys sosiaalialalla, mutta tutkimusta aiheesta kaivataan.

⁷⁴ HE 168/2004.

⁷⁵ Keskinen, Suvi 2004: 40–41.

3.4 Päätelmät ja ehdotukset

Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteena on ollut sosiaalipalvelujen saamisen ja laadun parantaminen koko maassa. Tässä selvityksessä on tarkasteltu sukupuolinäkökulmasta kolmea hankkeen osa-aluetta: lasten ja perheiden sekä ikäihmisten hyvinvointia edistäviä ja henkilöstön osaamista ja saatavuutta parantavia osahankkeita. Tutkituissa kokonaisuuksissa sukupuolen merkitystä ei juuri ollut mietitty.

Lasten ja perheiden hyvinvointia edistävässä kokonaisuudessa ainoa varsinaisen sukupuolinäkökulman sisältävä osahanke oli isien ja isyyden tukeminen neuvoloissa. Tämä oli myös osahankkeista ainoa, jolla oli ainakin luonnosvaiheessa julkituotu tasa-arvotavoite. Lastensuojelun osahankkeessa lainvalmistelun sukupuolivaikutukset oli arvioitu velvoitteiden mukaisesti. Lisäksi lasten osallisuutta lastensuojelun kehittämisessä pohtineessa raportissa sukupuolen merkitys nousi esille käytännön työn myötä. Tekijä ei saanut haastateltavaksi kuin kolme poikaa, minkä vuoksi hän joutui pohtimaan myös sukupuolen merkitystä lasten osallisuudesta puhuttaessa. Nuorten avohuolto -selvitys sisälsi puolestaan sukupuolen mukaan jaoteltuja tilastoja, mistä tekijä oli saanut runsaasti kritiikkiä. Selvityksen toimenpide-ehdotukset on kuitenkin muodostettu sukupuolineutraalisti. Lapsiperheiden taloudellista tilannetta selvittänyt osahanke huomioi sukupuolen merkityksen ainoastaan isien osallisuuden ja naisten työmarkkina-aseman kohdalla. Sen sijaan esimerkiksi yksinhuoltajien naisvaltaisuus jäi hankkeessa käsittelemättä. PERHE-hankkeessa sukupuolen merkitystä ei juuri ollut pohdittu, isyyttä ja isien vaikutusta perheiden hyvinvointiin lukuun ottamatta.

Ikäihmisten palveluja koskeva kokonaisuus oli toteutettu sukupuolineutraalisti. Tutkimustietoa sukupuolen ja vanhusten palveluiden suhteesta on verrattain vähän saatavilla. Kuitenkin esimerkiksi naisten korkeampi elinikä aiheuttaa eroja naisten ja miesten palvelujen tarpeeseen. Naiset ovat enemmistönä sekä palvelujen saajissa että henkilöstössä.

Henkilöstöhankkeessa sukupuolen merkitystä oli pohdittu vähän henkilöstön naisvaltaisuuden nähdessä. Henkilöstön saanti on suuri haaste, ja tämän vuoksi miesten hakeutumista alalle tulisi aktiivisesti edistää. Lisäksi asiakaskunnan ja henkilöstön sukupuolijakauman välistä yhteyttä ei saisi sivuuttaa.

Suurin osa haastateltavista tunnusti sukupuolen merkityksen omalla vastuualueellaan. Yleisesti ottaen asiaa ei kuitenkaan ollut pohdittu. Suurimmiksi esteiksi nousivat sekä ajallisten että materiaalistien resurssien puutteet. Sukupuolinäkökulma koetaan ylimääräisenä rasitteena, jolle tulisi varata alusta alkaen oma aikansa ja paikkansa hankkeen toteutuksessa. Työryhmiä ja muita virallisia kokoonpanoja koskeva kiintiösäädös oli hyvin tiedossa. Säädös saattoi kuitenkin aiheuttaa ongelmia, sillä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on miehiä usein vaikeaa löytää jäseniksi. Tämän vuoksi monet ryhmät jouduttiinkin järjestämään epävirallisina. Kiintiösäädöksen etuna kuitenkin on, että toimijat ovat sen myötä heränneet pohtimaan sukupuolten välistä tasa-arvoa.

Monet haastateltavat näkivät sukupuolen merkityksen sisältyvän omaan työhön niin, ettei sen esille tuomista erikseen pidetty tarpeellisenä. Myös pelko siitä, että sukupuolinäkökulma vie huomiota muulta työltä, tuotiin haastatteluissa esille. Tulevaisuuden haasteena onkin sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen niin, että se nähdään luonnollisena osana omaa virkistyötä eikä voimavaroja kuluttavana erillisenä velvoitteena.

Sukupuolineutraali kielenkäyttö on yksi este valtavirtaistamisen tiellä. Osahankkeissa puhuttiin yleisesti lapsista, ihmisistä, vanhuksista ja perheistä. Sukupuolineutraalit termit häivyttivät ryhmien sisäiset erot. Yksinhuoltajan näkeminen yhtä lailla kummankin sukupuolen edustajana peittää sen, että todellisuudessa valtaosa yksinhuoltajista on naisia. Toimijoilla tulisikin olla rohkeutta kuvata kohderyhmät sukupuolen mukaan jaoteltuina, jotta sukupuolinäkökulma toteutuisi.

Kunnallisten kehittämishankkeiden rooli on ollut merkittävä Sosiaalialan kehittämishankkeen toteutuksessa. Hankkeiden sisältöjä ei tässä yhteydessä ole ollut mahdollista tarkastella. Sukupuolinäkökulman ulottaminen kuntatasolle asti nähtiin kuitenkin tärkeänä askeleena valtavirtaistamisen edistämiseksi. Näin sukupuolinäkökulma ankkuroituisi osaksi varsinaista käytännön työtä.

Yksittäisissä osahankkeissa miesten ja naisten välinen tasa-arvo on huomioitu, mutta olisi tärkeää, että sukupuolinäkökulma kulkisi kokonaisvaltaisesti ja järjestelmällisesti koko hankkeen toteutuksessa mukana alusta lähtien. Tätä varten tulisi kirjata selkeät ohjeet ja määräykset hankesuunnitelmiin ja tavoitteiden toteutumista tulisi seurata.

Kaiken kaikkiaan sukupuolen merkitys tunnistettiin tutkituilla Sosiaalialan kehittämishankkeen osa-alueilla suhteellisen hyvin. Haastateltavat eivät kuitenkaan välttämättä ymmärtäneet, mitä lisäarvoa sukupuolen huomioiminen työhön toisi. Sukupuolen ajateltiin sisältyvän substanssiin eikä sen esille tuomista pidetty välttämättä tarpeellisena. Valtavirtaistaminen saatettiin nähdä uhkana, joka syö voimavaroja muulta työltä. Monet haastateltavat kuitenkin tunnustivat, että sukupuolen merkitystä olisi ollut tärkeää miettiä nykyistä enemmän, näin esimerkiksi ikäihmisten palveluja koskevassa kokonaisuudessa.

Seuraavassa luvussa pohdin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen mahdollisuuksia tulevaisuuden hanketyössä. Haastateltavien kommentit ovat olleet tässä suurena apuna ja inspiraationa.

4 Sukupuolinäkökulma hanketyöhön

Pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelman mukaan ”sukupuolinäkökulma valtavirtaistetaan lainvalmistelussa, talousarvioprosessissa sekä muissa merkittävässä hankkeissa jo toiminnan alkuvaiheissa”. Sukupuolinäkökulman on siis tulevaisuudessa oltava mukana hanketyössä alusta lähtien. Seuraavassa pohdin Sosiaalialan kehittämishankkeen pohjalta, millä tavoin sukupuolinäkökulma olisi parhaiten sisällytettävissä hanke- ja ohjelmatyöhön. Miten sukupuolen merkityksen huomioon ottamista olisi mahdollista helpottaa ja millä tavoin valtavirtaistamisen toteutumista olisi mahdollista seurata? Miten sukupuolinäkökulma voitaisiin valtavirtaistaa osaksi valtionhallinnon hanketyöskentelyä?

Sukupuolinäkökulman sisällyttämistä valtionhallinnon hankkeisiin on pohdittu aiemminkin. Rakentavat ehdotukset eivät kuitenkaan vielä ole ulottuneet käytäntöön asti. Tässä luvussa esittelen ensimmäiseksi aikaisemmin ehdotetut toimenpiteet. Tämän jälkeen kokoan yhteen hankevastaavien ja muiden haastateltavien ajatukset siitä, miten sukupuoli olisi voitu ottaa huomioon Sosiaalialan kehittämishankkeessa ja miten tulevaisuudessa valtavirtaistamisen toteuttamista hankkeissa olisi mahdollista edesauttaa. Lopuksi esitän mallin, jonka avulla sukupuolinäkökulma olisi mahdollista sisällyttää hankkeisiin ja ohjelmiin tulevaisuudessa.

4.1 Aiempia ehdotuksia hankkeiden valtavirtaistamiseksi

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma oli yksi Matti Vanhasen I hallituksen neljästä politiikkaohjelmasta. Ohjelman valtavirtaistamisselvityksen tarkoituksena oli saada ohjelman alaisten hankkeiden toteuttajat tunnistamaan hankkeiden mahdollinen tasa-arvorelevanssi (hanketta ja sen seurantatutkimusta on esitelty tarkemmin luvussa 2.6.1.).

Selvityksessä Anne Holli ehdotti erilaisia käytännön toimenpiteitä valtavirtaistamisen kehittämiseksi kyseisen politiikkaohjelman sisällä. Ehdotuksia voi osittain soveltaa laajemminkin hanketyöhön. Holli ehdotti, että sukupuolen valtavirtaistaminen ja tasa-arvon edistäminen tulisi kirjata eksplisiittiseksi tavoitteeksi ohjelman ylä- ja hanketasolle. Lisäksi sukupuolten yhtäläinen osallistuminen tulisi varmistaa hanketyöryhmien lisäksi myös muissa hankkeiden toiminnoissa. Selvityksen keskeinen suositus on, että sukupuolinäkökulma on sisällytettävä aina hankkeen asettamisesta työskentelyyn ja arviointiin saakka.

Valtavirtaistamisen ydinajatus sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä koko hankeprosessiin alusta loppuun saakka on välttämätön sukupuolen huomioimiseksi hanketyöskentelyssä. Holli ehdottaa myös mm. valtavirtaistamisen vastuuhenkilön nimeämistä yksittäisiin hankkeisiin, rahallisten resurssien takaamista sekä sukupuolineutraalin kielen purkamista niin, että sukupuolten erot tulevat näkyviin.⁷⁶ Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman valtavirtaistamisselvityksen lopputuloksena on, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen hanketyöhön edellyttää ”kokonaisvaltaista ja pitkäjännitteistä oppimisprosessia, joka kannattaa aloittaa pienistä palasista ja ”tasa-arvoinfrastruktuurin” rakentamisesta”.⁷⁷

⁷⁶ Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman valtavirtaistamisselvitys: 30–36.

⁷⁷ Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman valtavirtaistamisselvitys: 24.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman valtavirtaistamisselvityksen seurantatutkimuksen mukaan keskeisin haaste hankkeiden toimijoilla oli sukupuolinäkökulman tunnistaminen. Hankevastaavat pitivät yleisesti hankkeiden toiminta-alueita sukupuolineutraaleina. Ohjelman valtavirtaistamistoimenpiteet jäivät vähäisiksi luultavasti siksi, että näkökulmaa oli vaikea sisällyttää hankkeisiin kesken toimikauden. Valtavirtaistamisen organisointi hankkeissa oli puutteellista eikä resursseja ollut riittävästi. Seurantatutkimuksen laatija Milja Saari ehdottaa, että hanketyö voisi käynnistyä valtavirtaistamiskoulutuksella sekä valtavirtaistamisyhdyshenkilöiden verkoston luomisella ja sen toiminnan resursoinnilla. Valtavirtaistamisen etenemisen seuranta olisi johtoryhmän vastuulla.⁷⁸

Reetta Siukola tutki selvityksessään sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tilaa valtionhallinnossa vuonna 2006. Tällöin sukupuolinäkökulma oli sisällytetty vain joidenkin hankkeiden, ohjelmien ja politiikkakokonaisuuksien valmisteluun ja toimeenpanoon. Silloinkin taustalla oli useimmiten joko yksittäisten virkamiesten tai sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikön aktiivisuus. Tasa-arvorelevanssin tunnistamisen esteenä oli usein se, että tasa-arvonäkökulman koettiin liittyvän vain tiettyihin asiakokonaisuuksiin, joihin sukupuolinäkökulma nähtiin sisältyvän ”luonnostaan”. Lisäksi tasa-arvoasioiden toimeenpanon katsottiin kuuluvan tasa-arvoasioista vastaaville tahoille eikä jokaisen virkamiehen vastuulle. Tasa-arvon edistäminen koettiin erillisenä politiikka-alueena eikä yhtenä näkökulman valintana, mitä sen valtavirtaistamisen periaatteiden mukaisesti tulisi olla.⁷⁹

Pohjoismaiden ministerineuvosto on julkaissut omat ohjeensa sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman sisältävien hankkeiden määrärahoja hakeville. Ohjeiden tarkoituksena on antaa hakijoille ja päättäjille parempi perusta hankkeiden sukupuoli- tai tasa-arvoanalyysien laatimiselle. Opas esittelee neljä näkökulmaa, joiden perusteella analyysi on mahdollista suorittaa. Ensimmäinen näkökulma koskee hankkeen sisältöä ja painotusta. Tällä näkökulmalla pyritään selvittämään, mikä on hankkeen merkitys sukupuolten ja tasa-arvon kannalta. Edustuksen ja osallisuuden näkökulma puolestaan tarkastelee naisten ja miesten osuutta ja työnjakoa sekä hankkeen organisointia. Kolmas näkökulma taas erittelee hankeresurssien jakautumisen naisten ja miesten kesken. Neljäs näkökulma on varsinainen sukupuolivaikutusten arviointi, jolla mitataan sitä, onko hankkeella ollut erilaisia vaikutuksia naisiin ja miehiin. Lisäksi opas antaa esimerkkejä sukupuolen merkityksestä erilaisissa hankkeissa sekä esittelee menetelmiä sukupuolinäkökulman huomioon ottamiseksi.⁸⁰

Milja Saari kiteyttää Tasa-arvon valtavirtaistamismenetelmien kehittämishanketta (1998–2000) vetäneen Liisa Horellin päätelmät seuraavasti: Onnistunut sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen edellyttää poliittista tukea, riittävää taloudellista resursointia, tasa-arvotoimijoita, henkilöstön tasa-arvovalmennusta, tasa-arvotyön seurantarjestelmiä ja pitkäjännitteistä toimintaa.⁸¹

Toimenpide-ehdotusten soveltaminen käytäntöön on edennyt hitaanlaisesti. Nykyisen hallituskauden aikana politiikkaohjelmien valtavirtaistamista on tarkoitus edistää sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikön avustuksella. Yksikön valtavirtaistamisesta vastaava virkamies on mm. käynyt tapaamassa politiikkaohjelmien vastuuhenkilöitä. Myös hankkeiden to-

⁷⁸ Saari, Milja 2005: 2–6.

⁷⁹ Siukola, Reetta 2006: 43–44.

⁸⁰ Sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman sisältävät hankkeet – Ohjeita määrärahoja hakeville.

⁸¹ Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman valtavirtaistamisselvitys: 21.

teuttajille suunnattu koulutus on suunnitteilla. Hanke- ja ohjelmatyön ohjeistamiseen ja koulutuksen tarjoamiseen kaivataan kuitenkin lisää resursseja.

4.2 Valtavirtaistamisen onnistumisen edellytyksiä

Olen koonnut tähän kappaleeseen haastateltavien ajatuksia siitä, miten sukupuolinäkökulma olisi mahdollista sisällyttää hanketyöhön. Suhtautuminen asian edistämiseen oli pääosin myönteistä. Suurimmat epäilykset koskivat ajallisia resursseja. Positiivista oli, että useimmat haastateltavat tunnistivat sukupuolen merkityksen omilla vastuualueillaan. Lasten, perheiden ja ikäihmisten hyvinvointi sekä henkilöstön saatavuus ovat kaikki asiakokonaisuuksia, joissa sukupuolen merkitys on ilmeinen. Tästä huolimatta sukupuolta oli hankkeissa keskimäärin pohdittu hyvin niukasti.

Haastateltavat olivat yksimielisiä siitä, että valtavirtaistamisen onnistumiseksi sukupuolinäkökulman tulisi olla hankkeissa mukana alusta alkaen. Sosiaalialan kehittämishankkeen kohdalla sukupuolen merkitys tunnustettiin, mutta sen ajateltiin myös olevan sellainen osa substanssia, jota ei erikseen tarvitse tuoda esille. Valtavirtaistamisen esteiksi nähtiin mm. kiinnostuksen, tiedon ja resurssien puutteet. Eräs haastateltava totesi, että sukupuolen merkityksen tunnistaminen pitäisi olla jokaisen toimijan selkäytimessä. Valmiudet ja keinot sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi vaihtelevat virkamieskunnan keskuudessa.

Sosiaalialan kehittämishankkeessa alusta lähtien mukana olleet virkamiehet ehdottivat, että velvoite sukupuolinäkökulman huomioimiseksi tulisi esiintyä koko hanketta ohjaavissa linjauksissa. Jos valtavirtaistamistavoite on kirjattu hanketta ohjaavaan periaatepäätökseen, tulee siitä automaattisesti osa suunnittelua, seuranta- ja arviointia. Sosiaalialan kehittämishankkeen kohdalla valtavirtaistamisvelvoite olisi siis pitänyt sisällyttää osaksi valtioneuvoston periaatepäätöstä sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi. Hankkeen johdolla on mahdollisuus vaikuttaa valtavirtaistamisen etenemiseen.

Hankkeiden toteuttajien kiinnostusta valtavirtaistamiseen pidettiin tärkeänä. Vastuuhenkilöiden oma orientaatio ohjaa paljolti hankkeen toteutusta. Myös ajallisten ja aineellisten resurssien määrä vaikuttaa valtavirtaistamisen mahdollisuuksiin. Substanssityön koetaan monesti vievän niin paljon resursseja, ettei sukupuolen huomioimiselle jää aikaa. Suuremmat ongelmat ajavat sen ohi. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen vaatii etenkin ajattelutapojen muutosta. Kun sukupuolinäkökulma nähdään osana varsinaista virkatyötä, ei sen huomioon ottaminen kuluta voimavaroja muulta substanssityöltä. Kiinnostus ja priorisointi olivat siis haastateltavien mukaan merkittävässä asemassa valtavirtaistamista edistettäessä.

Velvoitteen katsottiin olevan yksinkertainen ratkaisu valtavirtaistamisen edistämiseksi. Lainvalmistelussa pakollinen sukupuolivaikutusten arviointi oli haastatelluille tuttu. Monet olivat sitä mieltä, että jos hanketyössä pätsivät vastaavat velvoittavat ohjeet kuin lainvalmistelussa HELO-ohjeet, olisi tämä ratkaisu sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen hankkeissa. Tasa-arvolain mukainen kiintiösäännös oli miesten ja naisten välisen tasa-arvon edistämisen keinoista haastatelluille tutuin.

Valtavirtaistamisen toteuttamiseen kaivattiin konkreettista apua. Esimerkiksi yhteistyön tasa-arvoyksikön kanssa ajateltiin helpottavan sukupuolen huomioimista. Selkeitä tavoitteita ja poliittista tukea peräänkuulutettiin. Haastatteluissa nousi esille ajatus alkukartoituksesta, jossa hankkeiden toteuttajat ja vastuuhenkilöt kävisivät yhdessä alueet läpi sukupuolinäkökulmasta.

Valtavirtaistamiseen tarvitaan siis vielä ohjausta. Ajatukseen hankkeiden toteuttajille suunnatusta valtavirtaistamiskoulutuksesta suhtauduttiin pääosin myönteisesti, mutta epäilyksiäkin esitettiin. Uudet koulutukset nähdään helposti ylimääräisinä rasitteina. Joidenkin haastateltavien mielestä koko sukupuolinäkökulma muuttuu helposti uudeksi, aikaa syöväksi velvoitteeksi. Valtavirtaistamisen onnistumiseksi tarvitaankin sekä tahtoa että pakkoa.

4.3 Kuntien valtionavustukset

Tasa-arvolain mukaan kuntien tulee ottaa sukupuolten välinen tasa-arvo huomioon toiminnassaan. Sosiaalialan kehittämistä on toteutettu paljon myös kuntatasolla. Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana kuntien valtionosuuksia lisättiin yhteensä 110 miljoonalla eurolla hankkeen mukaisiin uudistuksiin. Kuntien omia Sosiaalialan kehittämishankkeita tuettiin valtionavustuksin yli 82 miljoonalla eurolla.

Kunnilla olisi merkittävän roolinsa vuoksi mahdollisuus vaikuttaa myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen edistämiseen. Tämä edellyttäisi sukupuolinäkökulman sisällyttämistä valtionavustusten hakukriteereihin. Kehittämistoiminnan painoalueet määrittävät valtionavustusten jakautumisen. Lääninhallitusten ja ministeriöiden alaiset painoalueet on sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeille määritelty erikseen.

Lääninhallitus on myöntänyt rahoitusta kehittämishankkeisiin, jotka kuuluvat seuraaviin painoalueisiin:

1. Vanhusten palveluiden saatavuuden ja laadun parantaminen
2. Varhaisen puuttumisen -työmenetelmien käyttöönotto
3. Lastensuojelun avo- ja sijaishuollon palveluiden saatavuuden ja laadun parantaminen
4. Palveluohjausmenettelyn käytön laajentaminen
5. Vammaispalveluiden saatavuuden ja erityisosaamisen parantaminen
6. Sosiaalihuollon henkilöstön tehtävärakenteen ja työolojen kehittäminen

Sosiaali- ja terveysministeriö on voinut myöntää rahoitusta kehittämishankkeisiin, jotka sopivat seuraavien painoalueiden alle:

1. Sosiaalihuollon tietoteknologian edistämistä toteuttavat hankkeet
2. Sosiaalihuollon palvelujen ja kehittämistyön kokoaminen seudullisesti
3. Lapsiperheiden peruspalvelujen verkostoituminen ja yhteistyörakenteiden uudistaminen (PERHE-hanke)
4. Valtakunnallisesti merkittävät ehkäisevän työn hankkeet
5. Kielellisten ja kulttuuristen vähemmistöjen palvelujen kehittäminen

Sosiaali- ja terveysministeriön päätöksellä rahoitettavien hankkeiden rahoitusta määrittävät tarkat ehdot. Hankkeen päätyttyä hankkeen toteutumisesta ja kustannuksista jätetään valtionavustusselvitys. Selvityksessä arvioidaan hankkeen tavoitteiden toteutumista sekä hankkeen tuloksia ja tulosten hyödynnettävyyttä.⁸²

⁸² Katso sosiaalialan kehittämishankkeen internet-sivut ja Valtionavustusten hakeminen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeille vuosina 2005–2007.

Hankkeet kohdistuvat perheisiin, lapsiin tai henkilöstöön, jotka kaikki koostuvat miehistä ja naisista, pojista ja tytöistä. Rahoituksen painoalueisiin ja ehtoihin ei kuitenkaan ole sisällytetty sukupuolinäkökulmaa tai tasa-arvotavoitetta. Näin ollen myöskään ohjeistukseen ei sisälly valtavirtaistamisen velvoitetta. Valtavirtaistamista valtionavusteisissa kuntahankkeissa olisi mahdollista edistää sisällyttämällä sukupuoli hankkeiden painopistealueisiin, tavoitteisiin, ohjeistukseen ja seurantaan. Avustushakemuksissa olisi mahdollista pyytää erillinen selvitys hankkeen kohdistumisesta sukupuolen mukaan. Sukupuolten välinen tasa-arvo taas olisi mahdollista sisällyttää hankkeen tavoitteisiin. Hankkeen päättyessä annettavassa valtionavustus selvityksessä tulisi käydä ilmi myös hankkeen sukupuolivaikutukset. Tärkeintä olisi kuitenkin sisällyttää sukupuolinäkökulma myös valtionavusteisiin hankkeisiin jo alusta lähtien.

4.4 Mitä tästä opimme?

Tässä alaluvussa pohdin sitä, miten sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista hanketyöhön on mahdollista edistää sosiaali- ja terveysministeriössä. Varsinainen hanketyön valtavirtaistamismalli (luku 4.5.) koskee kuitenkin koko valtioneuvostoa.

Sukupuolinäkökulman sisällyttäminen jo hankkeen alkuvaiheen suunnitteluun on valtavirtaistamisen keskeisin periaate, jonka tärkeys korostuu etenkin, kun hanke on monivuotinen ja laaja-alainen. Hankkeen toimeenpanosuunnitelmaan tulisi kirjata velvoite sukupuolivaikutusten arvioinnista. Arvioinnin toteutuminen voisi olla hankkeen johtajan ja koordinaattorin seurannassa ja raportointi tapahtuisi vastuuministerille. Hankkeen valmistelijoiden ja toteuttajien tasa-arvo-osaamista tulee vahvistaa.

Ministeriöille järjestetään säännöllisiä lainvalmistelun ja tilastotuotannon valtavirtaistamiskoulutuksia. Hanketyölle voisi olla hyödyllistä rakentaa oma koulutuskokonaisuutensa. Olisi hyvä myös tutkia mahdollisuutta yhdistää valtavirtaistamiskoulutus hankkeen toimeenpanoille suunnattuun projektityökoulutukseen. Koulutuksessa käsitellään mm. organisointia, toteutusta, seuranta ja projektin päättämistä. Koulutusten yhdistäminen säästäisi virkamiehillä aina niin rajallisia ajallisia resursseja. Sukupuolivaikutusten arvioinnissa voidaan käyttää apuna esimerkiksi lainvalmisteluun tarkoitettua suvaopasta (Sosiaali- ja terveysministeriön opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankeissa).

Tilastoilla on merkittävä rooli sukupuolinäkökulman huomioimisessa. Reetta Siukolan selvityksen mukaan suurin osa sosiaali- ja terveysministeriön tilaamista ja käyttämistä tilastoista on eritelty sukupuolen mukaan. Sosiaali- ja terveysministeriö on myös aktiivisesti pyrkinyt kehittämään hallinnonalan tietotuotantoa.⁸³ Ministeriöiden yhteinen koulutus sukupuolinäkökulman huomioimiseksi tilastoissa järjestetään kerran vuodessa. Stakesin ylläpitämän SOT-KAnetin tilastoista ainoastaan osa on eritelty sukupuolen mukaan. Stakesin tilastoihin on vähitellen lisätty sukupuolen mukaista jaottelua. Osahankkeiden tarkastelusta kävi kuitenkin ilmi, että tilastojen olemassaolo ei aina suinkaan riitä. Sukupuolen mukaan eriteltyjä tilastoja ei välttämättä käytetä, vaikka niitä olisi saatavilla (esimerkiksi perhevapaiden kohdalla). Sukupuolenmukainen tilastointi tulisi ottaa huomioon analyysissä ja toimenpide-ehdotuksissa.

⁸³ Siukola, Reetta 2006: 35–36.

Eräs mahdollisuus sukupuolinäkökulman sisällyttämiseksi sosiaali- ja terveysministeriön hankkeisiin on tasa-arvoyhdyshenkilön nimeäminen jokaiselle osastolle. Yhdyshenkilön tehtävänä olisi pitää huolta siitä, että sukupuolinäkökulma otettaisiin hankkeisiin mukaan jo alusta lähtien. Tasa-arvoyksikkö tarjoaisi pyydettyä käytännön tukea ja opastusta ja yhdyshenkilön tehtävänä olisi toimia eräänlaisena ”herättäjänä” oman osastollaan. Yhdyshenkilöt voisivat olla sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvotyöryhmän (TARVO) jäseniä, jolloin vuorovaikutus toimisi molempiin suuntiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvotyöryhmän (TARVO) tehtävänä on seurata ja varmistaa hallitusohjelmaan sisältyvien ministeriötä koskevien sukupuolten tasa-arvoon liittyvien toimenpiteiden toteutuminen ja jatkaa valtavirtaistamista ministeriön hallinnonalalla. TARVO tekee aloitteita tasa-arvon edistämiseksi ja ottaa kantaa tasa-arvon kannalta tärkeisiin kysymyksiin. Työryhmän tehtäväsuunnitelma käsittelee sosiaali- ja terveysministeriön johtoryhmässä, joka myös seuraa toimenpiteiden etenemistä ja päättää ryhmän ehdotusten hyväksymisestä. Ryhmän jäsenillä on asiantuntemusta sekä valtavirtaistamisen eri osa-alueista (ministeriön strategiset tavoitteet) että valtionhallinnon prosesseista. Tämä mahdollistaa tehokkaan toiminnan ja asioiden laaja-alaisen käsittelyn. Ryhmän jäsenet toimivat lisäksi viestikanavana ryhmän ja muun ministeriön välillä.⁸⁴

TARVO voisi ottaa kokoontumisissaan esille hankkeissa esiintyviä sukupuolinäkökulmasta merkittäviä aiheita ja yhdyshenkilöt voisivat välittää näistä tietoa osastoille. Samoin osastojen substanssialueilta saataisiin TARVOon tietoa siitä, miten hanketyössä on otettu tasa-arvonäkökohdat huomioon. Vuorovaikutus ruokkisi hedelmällisesti sekä osastojen työtä että TARVO:n toimintaa.

Vastuuhenkilöiden haastatteluissa kävi ilmi, että kiinnostusta sukupuolinäkökulman esille tuomiseen löytyy, kiinnostus vain pitäisi kaivaa esiin. Ääneen puhuttaessa saatetaan huomata, että osahankkeissa olisi löytynyt suuriakin eroja naisten ja miesten välillä. Usein onkin niin, että virkamiehet itse tiedostavat erojen olemassaolon ja saattavat pitää niitä niin itsestään selvinä, ettei eroja kirjata ylös suunnitelmiin eikä tuotoksiin.

On huomattu, että nais- ja miesnäkökulman tuomiseksi hanketyöhön ei riitä, että työryhmissä ja muissa kokoonpanoissa on edustus kummastakin sukupuolesta. Tärkeintä on ilmaista se, miten naiset ja miehet eroavat esimerkiksi palvelujen käyttäjinä, vaikka se saattaisikin tuntua turhalta ja itsestään selvältä. Sukupuolinäkökulman ja tasa-arvotyön lähtökohtana on aina erojen tunnistaminen. Tämä tapahtuu jakamalla tilastot naisiin ja miehiin ja esittämällä selkeästi millä tavalla naiset ja miehet eroavat toisistaan kunkin hankkeen kohderyhmässä. Hankkeen toteuttajille on esimerkiksi selvää, että suurin osa yksinhuoltajista tai yli 80-vuotiaasta väestöstä on naisia. Jos tätä ei kuitenkaan kirjata jo hankkeiden kuvauksiin ja suunnitelmiin, saattaa se jäädä huomaamatta hankkeen aikana. Tarvittaisiin siis rohkeutta kirjata ylös turhiltakin tuntuvat seikat alkutilanteen kuvaukseen, jotta sukupuolinäkökulma voidaan ottaa huomioon toimenpiteiden suunnittelussa ja kohdentamisessa.

⁸⁴ Katso Siukola, Reetta 2006: 31.

4.5 Hanketyön valtavirtaistamismalli

- **Sisällytetään** sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen hankkeen asettamisasiakirjoihin, kuten periaatepäätöksiin. Asettamisasiakirjojen kautta sukupuolinäkökulmasta tulee osa toimeenpanosuunnitelmaa, hankkeen seuranta ja arviointia.
- **Käytetään** tasa-arvoasiantuntijoiden apua hankkeen valmistelussa ja huolehditaan, että kuulemistahoilla on tasa-arvotuntemusta.
- **Kehitetään** hanketyöhön suunnattu valtavirtaistamiskoulutuspaketti. Tämä koulutus voidaan mahdollisesti yhdistää hankkeen alussa järjestettävään projektikoulutukseen.
- **Nimetään** jokaiselle osastolle tasa-arvoyhdyshenkilö. Yhdyshenkilön tehtävänä on alkavien hankkeiden läpikäynti sukupuolinäkökulmasta.
- **Käsitellään** sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista hanketyössä tasa-arvotyöryhmässä. Jos tasa-arvoyhdyshenkilö on samalla tasa-arvotyöryhmän jäsen, saadaan alkavista hankkeista ja niiden sisällöistä ajoissa tietoa myös ryhmässä. Ryhmä voi käsitellä kulloisiakin substanssialueita ja tarjota tukea valtavirtaistamiseen hanketyössä. Prosessi toimisi näin kaksisuuntaisesti.
- **Kuvataan** alkutilanne sukupuolen mukaan jaoteltuna hankkeita käynnistettäessä. Myös itsestään selviltä tuntuvat asiat tulee kirjata ylös. Kaikki käytetyt tilastot tulee mahdollisuuksien mukaan esittää sukupuolen mukaan jaoteltuina.
- **Varmistetaan**, että sukupuolinäkökulma sisältyy koko hankkeen kaareen, alusta loppuun saakka. Sukupuolivaikutusten arviointi suoritetaan osana alku-, väli- ja loppuarviointeja.
- **Vastuutetaan** hankkeen johto ja vastaava ministeri huolehtimaan valtavirtaistamisen toteutumisesta.
- **Lisätään** yhteistyötä tasa-arvoasiantuntijoiden ja substanssiasiantuntijoiden välillä.
- **Asetetaan** sukupuolinäkökulma osaksi valtionavun hakukriteereitä. Näin sukupuolinäkökulma saadaan ulotettua myös kuntatasolle.

Lopuksi

Tämän selvityksen tarkoituksena on ollut tutkia, onko Sosiaalialan kehittämishankkeen toteutuksessa otettu huomioon sukupuolinäkökulma. Selvityksessä analyysin kohteina ovat olleet lapsia ja perheitä, ikäihmisiä ja henkilöstöä koskevat kokonaisuudet. Sukupuolinäkökulmasta merkittäviä kysymyksiä olivat etenkin ikäihmisten palvelujen käyttäjien ja henkilöstön naisvaltaisuus, sosiaalialan henkilöstön sukupuolijakauma yleisesti, isyyden merkitys ja isien osallisuus niin perhevapaiden kuin neuvolatyön osalta, äitien suuri enemmistö yksinhuoltajien keskuudessa ja tyttöjen ja poikien erilaiset tarpeet sosiaalipalveluissa, esimerkiksi lastensuojelussa.

Avaintoimijoiden haastatteluiden sekä tuotettujen aineistojen perusteella näyttää siltä, että sukupuolen merkitystä ei ollut hankkeessa aktiivisesti pohdittu. Haastateltavat löysivät kuitenkin vastuualueiltaan useita kysymyksiä, joissa sukupuolella on merkitystä. Sukupuolen merkitys näyttäytyi monelle toimijalle itsestäänselvytenä, eikä sen esille tuomisen nähty välttämättä tuovan itse työlle mitään lisäarvoa. Monet toimijat epäilivät myös, että valtavirtaistaminen kuluttaa liikaa jo ennestään niukkoja ajallisia resursseja.

Tulevaisuuden haasteena voidaan pitää sitä, että sukupuolinäkökulma sisältyisi itse substanssityöhön jo alusta lähtien. Hankkeiden kohdalla tämä edellyttää valtavirtaistamisvelvoitteen kirjaamista hankkeen asettamisasiakirjoihin. Näin sukupuolinäkökulmasta tulee osa hankkeen toimeenpanosuunnitelmaa, seurantaa ja arviointia. Toteutumista voidaan edesauttaa koulutuksella, tasa-arvoyhdyshenkilöiden nimeämisellä sekä yhteistyön lisäämisellä. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen hyödyttää kaikkia ja on jokaisen viranomaisen velvollisuus. Valtavirtaistaminen tarvitsee onnistuakseen riittävät resurssit, kiinnostusta ja rohkeutta sekä jossain määrin myös pakkoa. Ilman keppiä ja porkkanaa ei sukupuolinäkökulma iskostu toimijoiden selkäyttimeen.

Lähteet

- Aaltonen, Elli 2004. Valtakunnallinen omaishoidon uudistaminen – selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:3.
- Hallituksen esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4. [<http://www.om.fi/uploads/u2215tn.pdf>] haettu 31.10.2007.
- Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:1.
- HE 74/2003. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta. [<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2003/20030074.pdf>] haettu 31.10.2007.
- HE 168/2004. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta. [<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2004/20040168.pdf>] haettu 13.11.2007.
- HE 226/2004. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. [<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2004/20040226.pdf>] haettu 13.11.2007.
- HE 131/2005. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi omaishoidon tuesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta. [<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2005/20050131.pdf>], haettu 11.12.2007.
- HE 252/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. [<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060252.pdf>] haettu 05.11.2007.
- Heikkinen, Alpo 2007. Nuoret lastensuojelun avohuollossa – palveluiden ja menetelmien tarkastelu. Helsingin kaupungin sosiaaliviraston selvityksiä 2007:1.
- Heinämäki, Liisa 2005. Varhaista tukea lapselle – työvälineenä kehittämisvalikko. Stakesin oppaita 62.
- Honkatukia, Päivi & Pösö, Tarja 2004. Rajattu tila, sukupuoli ja väkivalta – Nuoret puhumassa väkivallasta koulukodissa. Teoksessa Kuronen, Marjo et al (toim.). Sukupuoli ja sosiaalityö. Sosiaalityön tutkimuksen 3. vuosikirja. Jyväskylä: Ps-kustannus, 131-161.
- Hämäläinen, Ulla & Takala, Pentti. Miksi kaikki miehet eivät käytä perhevapaita? Talous ja yhteiskunta 3/2007, 36-43.
- Hänninen, Jorma 2004. Sosiaalityön miehet ja huoltapitävä valta. Teoksessa Kuronen, Marjo et al (toim.). Sukupuoli ja sosiaalityö. Sosiaalityön tutkimuksen 3. vuosikirja. Jyväskylä: Ps-kustannus, 77-100.
- Ikääntyneiden sosiaali- ja terveyspalvelut 2005. Suomen virallinen tilasto (SVT) Sosiaaliturva 2007. Helsinki: Stakes.

- Indikaattoripankki SOTKANet. [<http://uusi.sotkanet.fi/portal/page/portal/etusivu>], haettu 11.12.2007.
- Isien ja isyyden tukeminen äitiys- ja lastenneuvoloissa. Sosiaali- ja terveysministeriö. Ei vielä ilmestynyt.
- Jämställd socialtjänst? Könsperspektiv på socialtjänst, Socialstyrelsen 2004.
- Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisselvitys. Tasa-arvon työkirja. Helsinki 27.10.2004, [<http://www.om.fi/uploads/9aad828q10c.pdf>] haettu 24.10.2007.
- Kelan perhe-etuustilasto 2006. [[http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Perhe_06_pdf/\\$File/Perhe_06.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Perhe_06_pdf/$File/Perhe_06.pdf?OpenElement)] haettu 11.12.2007.
- Kellokumpu, Jenni 2007. Perhevapaiden kehitys 1990–2005: Isillä päärooli uudistuksissa, sivurooli käyttäjinä. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitoksen raportteja 10.
- Keskinen, Suvi 2004. Katkokset ja jatkumot feministisessä sosiaalityökeskustelussa. Teoksessa Kuronen, Marjo et al (toim.). Sukupuoli ja sosiaalityö. Sosiaalityön tutkimuksen 3. vuosikirja. Jyväskylä: Ps-kustannus, 19-45.
- Kuronen, Marjo et al 2004: Sukupuolistunut ja sukupuoleton sosiaalityö. Teoksessa Kuronen, Marjo et al (toim.). Sukupuoli ja sosiaalityö. Sosiaalityön tutkimuksen 3. vuosikirja. Jyväskylä: Ps-kustannus, 5-18.
- Laitinen, Merja 2004. Inestien uhrin särjetty sukupuolisuus. Teoksessa Kuronen, Marjo et al (toim.). Sukupuoli ja sosiaalityö. Sosiaalityön tutkimuksen 3. vuosikirja. Jyväskylä: Ps-kustannus, 163-196.
- Lapsiperheiden asumisen muutokset 1995–2004. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:39 (yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa).
- Lapsiperheiden taloudellisen tilanteen kehitys Suomessa 1990–2002. Stakesin raportteja 4/2005.
- Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen – koordinaatioryhmän yhteenvetoreportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:31.
- Lastensuojelulaki 417/2007.
- Lastensuojelun käsikirja. [<http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/lastensuojelunkasikirja/>] haettu 12.11.2007.
- Nousiainen, Kevät 2004. Velvollisuus valtavirtaistaa – sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen normit. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisselvitys. Tasa-arvon työkirja, 10-16. [<http://www.om.fi/uploads/9aad828q10c.pdf>] haettu 24.10.2007.

- Nyqvist, Leo 2004. Sukupuoli parisuhdeväkivallan ammatillisessa kohtaamisessa. Teoksessa Kuronen, Marjo et al (toim.). Sukupuoli ja sosiaalityö. Sosiaalityön tutkimuksen 3. vuosikirja. Jyväskylä: Ps-kustannus, 101-130.
- Oranen, Mikko 2007. Mitä mieltä!/? Lasten osallisuus lastensuojelun kehittämisessä. Lastensuojelun kehittämisohjelman osahankkeen raportti 31.1.2007. Lastensuojelun kehittämisohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Palanko-Laaka, Kirsti 2005. Määräaikaisen työn yleisyys, käytön lainmukaisuus ja lainsäädännön kehittämistarpeet. Työhallinnon julkaisuja 359.
- Palveluseteli. Käyttöopas kotipalveluun. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2005:1.
- Palvelusetelin käyttö kunnissa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:38.
- Petrelus, Päivi 2004. Naistapaiset hoiva- ja lähestymistavat sosiaalityössä. Teoksessa Kuronen, Marjo et al (toim.). Sukupuoli ja sosiaalityö. Sosiaalityön tutkimuksen 3. vuosikirja. Jyväskylä: Ps-kustannus, 47-75.
- Pukari, Pirjo (toim.) 2006. Vanhemmat osallisina – Käsitteistöä ja menetelmän kehittelyä. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus.
[<http://www.sosiaalikallega.fi/julkaisut/tyopaperit-ja-muut-julkaisut/Vanhemmatosallisina.pdf>], haettu 27.11.2007.
- Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.
[<http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/ohjelma/fi.jsp>], haettu 5.12.2007.
- Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.
[<http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf>], haettu 5.12.2007.
- Rimpelä, Matti et al 2007. Nuorten hyvinvointi 1996–2005 – Eriytyvätkö hyvinvoinnin ja pahoivoinnin kehityssuunnat? Teoksessa Mikko Kautto (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2006. Stakes, 57-77.
- Saari, Milja 2005. Miten etenee Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen? Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisselvityksen seuranta-tutkimus, [<http://www.om.fi/uploads/0d65vva.pdf>] haettu 24.10.2007.
- Siukola, Reetta 2005. Tasa-arvoa alkoholityöhön. Alkoholipolitiikan valtavirtaistamisselvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2005:24.
- Siukola, Reetta 2006. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:77.
- Sosiaalialan kehittämishanke. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2006:4.
- Sosiaalialan kehittämishankkeen organisoinnin arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:48.
- Sosiaalialan kehittämishankkeen internet-sivut. [www.sosiaalihanke.fi], haettu 3.12.2007.

Sosiaali- ja terveysministeriön opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankkeissa. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003.

[<http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2003/11/hu1067945820466/passthru.pdf>], haettu 4.12.2007.

Sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman sisältävät hankkeet – Ohjeita määrärahoja hakeville. Pohjoismaiden ministerineuvoston julkaisuja ANP 2005:719.

Talentian verkkosivut. [<http://www.talentia.fi/index.php?&id=426&sm=46>], haettu 13.11.2007.

Tasa-arvo valtatiellä. Hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2004–2007 loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:1.

Tasa-arvoa tavoittelemassa. Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoesitteitä 2006:1.

Tasa-arvolaki 2005. Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoesitteitä 2005:2.

Tolonen, Mervi 2007. Vastavalmistuneiden urapolut 2007. Helsinki: Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry.

Tuori, Timo et al, 2006. Alaikäisten psykiatrinen sairaalahoido Suomessa 1995–2004. Stake-sin raportteja 13/2006.

Vaarama et al 2006. Ikääntyneiden toimintakyky, palvelut ja koettu elämänlaatu. Teoksessa Mikko Kautto (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2006. Stakes, 104-129.

Valtakunnallinen naistutkimus- ja tasa-arvoportaali Minna.

[<http://www.minna.fi/minna/valtavirtaistaminen/VaViuus.htm>], haettu 4.12.2007.

Valtionavustusten hakeminen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeille vuosina 2005–2007. Hakijan opas. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2004:15.

Valtioneuvoston periaatepäätös sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2003:5.

Valtioneuvoston periaatepäätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:9.

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2003. Stakesin oppaita 56.

Viitala, Riitta ja Auli Paavola (toim.) 2007. Perhekeskustöön kuntakooste. PERHE-hanke 2007. [<http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/PERHE-hanke/Aineistot/>], haettu 07.11.2007.

- 2007: 1 Mikael Fogelholm, Olavi Paronen, Mari Miettinen. Liikunta – hyvinvointipoliittinen mahdollisuus. Suomalaisen terveysliikunnan tila ja kehittyminen 2006.
ISBN 978-952-00-2232-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2233-4 (PDF)
- 2 Jussi Huttunen. Lääkkeiden kustannusvastuun ongelmat ja ehdotuksia ongelmien ratkaisemiseksi. Selvityshenkilön raportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2237-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2238-9 (PDF)
- 3 Salme Kallinen-Kräkin, Tero Meltti. Sosiaalipalvelut toimiviksi. Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointikierroksen raportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2245-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2246-4 (PDF)
- 4 Simo Salminen, Riikka Ruotsala, Jarmo Vorne, Jorma Saari. Työturvallisuuslain toimeenpano työpaikoilla. Selvitys uudistetun työturvallisuuslain vaikutuksista työpaikkojen turvallisuus-toimintaan.
ISBN 978-952-00-2247-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2248-8 (PDF)
- 5 Perhepäivähoidon kehittämisen suuntia. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2255-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2139-9 (PDF)
- 6 Varhaiskasvatustutkimus ja varhaiskasvatuksen kansainvälinen kehitys. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2259-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2260-0 (PDF)
- 7 Varhaiskasvatuksen henkilöstön koulutus ja osaaminen. Nykytila ja kehittämistarpeet. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2261-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2262-4 (PDF)
- 8 Markku Lehto. Tie hyvään vanhuuteen. Vanhusten hoidon ja palvelujen linjat vuoteen 2015. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2263-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2264-8 (PDF)
- 9 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tulossopimukset kaudelle 2004-2007. Tarkistusvuosi 2007. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2265-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2266-2 (PDF)
- 10 Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2007. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2267-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2268-6 (PDF)
- 11 Samapalkkaisuusohjelma. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2273-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2274-7 (PDF)
- 12 Sosiaalihuollon kehittämistoiminnan arvioinnin loppuraportti. Toim. Jaana Kaakinen, Jarmo Nieminen, Jukka Ohtonen.
ISBN 978-952-00-2279-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2280-8 (PDF)

- 2007: 13 Varhaiskasvatuksen kehittämisen suuntaviivoja lähivuosille. Väliraportti varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan työstä. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2281-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2282-2 (PDF)
- 14 Annakaisa livari, Pekka Ruotsalainen. Suomen eTerveys -tiekartta. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2283-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2284-6 (PDF)
- 15 Annakaisa livari, Pekka Ruotsalainen. eHealth roadmap - Finland. (Stencil)
ISBN 978-952-00-2285-3 (pb)
ISBN 978-952-00-2286-0 (PDF)
- 16 Opportunities to reconcile family and work. Ed. by Rolf Myhrman, Riitta Sääntti.
ISBN 978-952-00-2287-7 (pb)
ISBN 978-952-00-2288-4 (PDF)
- 17 Tomi Hussi, Guy Ahonen. Business-oriented maintenance of work ability. (Stencil)
ISBN 978-952-00-2289-1 (pb)
ISBN 978-952-00-2290-7 (PDF)
- 18 Anita Haataja. Viisikymppisten työllisten työssä jatkamista ennakoivat tekijät.
ISBN 978-952-00-2292-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2293-8 (PDF)
- 19 Sanna Parrila. Perhepäivähoidon ohjauksen kehitysvaihtoehtoja.
ISBN 978-952-00-2294-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2295-2 (PDF)
- 20 Elina Renko. "Alkoholinkäyttö ei ole yksityisasia". Alkoholiohjelmaan ja alkoholipolitiikkaan liittyvä lehdistökirjoittelu 2004-2006.
ISBN 978-952-00-2296-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2297-6 (PDF)
- 21 Nikotiinivalmisteiden seurantatyöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2304-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2305-8 (PDF)
- 22 Leena Tamminen-Peter. Ergonomiaopetuksen kehittäminen sosiaali- ja terveydenhoitoalan oppilaitoksissa. (Julkaistaan ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 978-952-00-2306-5 (PDF)
- 23 Sosiaali- ja terveysministeriön taloussääntö 1.3.2007.
ISBN 978-952-00-2315-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2316-4 (PDF)
- 24 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaryhmän raportti. Vuoden 2006 toiminta. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2321-8 (nid.)
ISBN 978-952-00-2322-5 (PDF)
- 25 Erityisryhmien asumisturvallisuuden parantaminen. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2327-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2328-7 (PDF)
- 26 Markku Kuisma. Ensihoito- ja sairaankuljetuspalvelujen kehittäminen. Selvityshenkilön raportti.
ISBN 978-952-00-2332-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2333-1 (PDF)

- 2007: 27 Koko perhe kierteessä. Lähisuhdeväkivalta ja alkoholi.
ISBN 978-952-00-2342-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2343-0 (PDF)
- 28 Päivi Voutilainen, Eija Kattainen, Reija Heinola. Omaishoidon tuki sosiaalipalveluna. Selvitys omaishoidon tuesta ja sen vaihtelusta 1994-2006.
ISBN 978-952-00-2344-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2345-4 (PDF)
- 29 Terveysalan opettajan ammatillisen osaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2352-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2353-9 (PDF)
- 30 Aila Kumpulainen. Kehitysvammapalvelut vuonna 2004.
ISBN 978-952-00-2356-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2357-7 (PDF)
- 31 Stefan Ehrstedt. Työelämän kehittämishankkeet ja –ohjelmat valituissa OECD-maissa sekä kansainvälisissä järjestöissä. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2362-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2363-8 (PDF)
- 32 Samapalkkaisuusohjelman seurantaryhmän (2006-2007) loppuraportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2370-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2371-3 (PDF)
- 33 Lapsiasiavaltuutetun toimintakertomus vuodelta 2006.
ISBN 978-952-00-2374-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2375-1 (PDF)
- 34 Sairaanhoidovakuutuksen kehittäminen. Sairausvakuutuksen sairaanhoidovakuutuksen kehittämistyöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2378-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2379-9 (PDF)
- 35 Palveluksessanne STM.
ISBN 978-952-00-2390-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2391-2 (PDF)
- 36 Mirja Willberg, Hannu Valtonen. Pohjoismaiden terveydenhuollon rahoitus- ja palvelujärjestelmien vertailu.
ISBN 978-952-00-2386-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2387-4 (PDF)
- 37 Mirja Willberg, Hannu Valtonen. Jämförelse av finansierings- och servicesystemen inom hälso- och sjukvården.
ISBN 978-952-00-2388-1 (inh.)
ISBN 978-952-00-2389-8 (PDF)
- 38 Raija Volk, Tuula Laukkanen. Palvelusetelin käyttö kunnissa.
ISBN 978-952-00-2390-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2391-1 (PDF)
- 39 Janne Jalava, Tuomas Ketola, Nina von Hertzen, Petri Virtanen. Tasa-arvoa edistävien EU-hankkeiden arviointi.
ISBN 978-952-00-2400-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2401-7 (PDF)

- 2007:40 Anita Haataja, Ossi Korkeamäki, Tomi Kyyrä. Soviteltu työttömyysetuus: kohdentuminen, toimeentulo ja vaikutus työllistymiseen. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2406-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2407-9 (PDF)
- 41 Maahanmuuttajien palvelut ja työllistyminen sosiaalialalle. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2408-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2409-3 (PDF)
- 42 Suomen kansainvälisten lapseksiottamisasioiden lautakunta. Toimintakertomus 2006. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2423-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2424-6 (PDF)
- 43 Nämnden för internationella adoptionsärenden i Finland. Verksamhetsberättelse 2006.
ISBN 978-952-00-2425-3 (inh.)
ISBN 978-952-00-2426-0 (PDF)
- 44 The Finnish Board of Inter-Country Adoption Affairs. Annual Report 2006.
ISBN 978-952-00-2427-7 (pb)
ISBN 978-952-00-2428-4 (PDF)
- 45 Apteekkityöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2429-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2430-7 (PDF)
- 46 Lääkkeiden viitehintajärjestelmää selvittäneen työryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2431-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2432-1 (PDF)
- 47 Hannu Puolijoki, Anja Tuulonen. Erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen arviointi.
ISBN 978-952-00-2433-8 (nid.)
ISBN 978-952-00-2434-5 (PDF)
- 48 Mikko Wennberg, Olli Oosi, Kaisa Alavuotunki, Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala. Sosiaalialan kehittämishankkeen organisoinnin arviointi. Sosiaalialan kehittämishankkeen loppuarviointi. Osaraportti 1.
ISBN 978-952-00-2435-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2436-9 (PDF)
- 49 Jaakko Virkkunen, Yrjö Engeström, Reijo Miettinen. Sosiaalihuollon kehittämistoiminnan tulevaisuus. Projekteista konseptikehittämiseen.
ISBN 978-952-00-2437-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2438-3 (PDF)
- 50 Helena Seppänen. Asiakastietojen käsittely kuntoutusyhteistyössä. Opas kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmille
ISBN 978-952-00-2439-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2440-6 (PDF)
- 51 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaryhmän raportti. Kevään 2007 toiminnasta. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2441-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2442-0 (PDF)
- 52 Biopankit, yhteinen etu. Ihmisperäisten näytekokoelmien hyödyntämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2448-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2449-9 (PDF)

- 2007:53 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan IT-strategia vuosille 2007-2011. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2450-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2451-2 (PDF)
- 54 Sanna Parrila. Ryhmäperhepäivähoitoselvitys. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2456-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2457-4 (PDF)
- 55 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tulosohtauksen kehittämistyöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2458-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2459-8 (PDF)
- 56 Vakuutusvalvonnan kehittäminen. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2464-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2465-9 (PDF)
- 57 Kari Niilola. Alkoholijuomien tuotanto ja myynti työllistäjänä. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2466-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2467-3 (PDF)
- 58 Alkoholimainontatyöryhmän muistio 2007. (Julkaistaan ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 978-952-00-2468-0 (PDF)
- 59 Jyri Sorvali. Urheilu- ja liikuntajärjestöt alkoholiohjelmakumppaneina 2004-2007. (Julkaistaan ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 978-952-00-2469-7 (PDF)
- 60 Jouni Puumalainen. Työterveys ja kuntoutus. Työterveyshuollon, työpaikkojen ja kuntoutuksessa toimivien yhteistyö.
ISBN 978-952-00-2472-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2473-4 (PDF)
- 61 Tom Tarvainen, Ville Pietiläinen, Tapio Kuure. Nuoret eivät odota! Palvelurakenteen muutos nyt.
ISBN 978-952-00-2476-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2477-2 (PDF)
- 62 Maahanmuuttajatyön kehittäminen varhaiskasvatuksessa. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2482-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2483-3 (PDF)
- 63 Arja Rimpelä, Susanna Rainio, Heini Huhtala, Hanna Lavikainen, Lasse Pere, Matti Rimpelä. Nuorten terveystapatutkimus 2007. Nuorten tupakkatuotteiden ja päihteiden käyttö 1997-2007.
ISBN 978-952-00-2486-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2487-1 (PDF)
- 64 Oikeuslääketieteellisen kuolemansyyntä selvittämisen organisointi. (Julkaistaan ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 978-952-00-2490-1 (PDF)
- 65 Sosiaali- ja terveysministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2009-2012. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2493-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2494-9 (PDF)
- 66 Jussi Huttunen, Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma. Sosiaali- ja terveysministeriön alaisten virastojen ja laitosten voimavarojen uudelleen suuntaaminen. Selvityshenkilöiden raportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2497-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2498-7 (PDF)

- 2007:67 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelmatyöryhmän loppuraportti.
ISBN 978-952-00-2499-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2500-7 (PDF)
- 68 Lääkkeiden hoidollisen ja taloudellisen arvon arviointi. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2501-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2502-1 (PDF)
- 69 Reija Lilja, Rita Asplund, Kaisa Kauppila (toim.). Perhevapaavalinnat ja perhevapaiden kustannukset sukupuolten välisen tasa-arvon jarruina työelämässä?
ISBN 978-952-00-2505-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2506-9 (PDF)
- 70 Anna Seligson. Sosiaaliala ja sukupuoli. Sosiaalialan kehittämishankkeen sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen.
ISBN 978-952-00-2508-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2509-0 (PDF)
- 71 Rahapelihaittojen ehkäisy 2008. (Julkaistaan ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 978-952-00-2513-7 (PDF)
- 72 Kirsi Alila, Eeva-Liisa Kronqvist. Varhaiskasvatus vuoteen 2020. Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan loppuraportti.
ISBN 978-952-00-2511-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2512-0 (PDF)
- 73 Kehitysvammaisten yksilöllinen asuminen. Pitkäaikaisesta laitosasumisesta kohti yksilöllisempiä asumisratkaisuja. Toim. Markku Niemelä, Krista Brandt.
ISBN 978-952-00-2514-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2515-1 (PDF)